

ANNUAL REPORT
ON CHENGDU BALANCED RURAL
AND URBAN DEVELOPMENT



成都统筹城乡发展年度报告

[2013]

四川大学成都科学发展研究院 编
中共成都市委统筹城乡工作委员会



四川大学出版社

ANNUAL REPORT
ON CHENGDU BALANCED RURAL
AND URBAN DEVELOPMENT



成都统筹城乡发展年度报告
[2013]

四川大学成都科学发展研究院 编
中共成都市委统筹城乡工作委员会



四川大学出版社

前 言

2013 年，成都市按照党的十八大关于城乡发展一体化的重大部署和国务院《关于成都市统筹城乡综合配套改革试验总体方案的批复》的精神，深入贯彻实施省委“三大发展战略”、市委“五大兴市战略”，紧紧围绕打造西部经济核心增长极的发展定位，深入推进全市统筹城乡改革发展工作，着力打造统筹城乡综合配套改革升级版。一年来，成都统筹城乡综合配套改革试验区建设取得了新进展。

为反映和总结 2013 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（2013）》。报告汇集了成都市 2013 年统筹城乡发展的主要改革和实践、专家的研究成果、实践案例及统筹城乡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

2014 年 10 月

目 录

第一编 主题报告

成都市 2013 年推进统筹城乡发展工作情况	(3)
------------------------------	-------

第二编 研究报告

成都市全国统筹城乡综合配套改革试验区评估报告	(13)
成都市村级公共服务和社会管理改革评估报告	(23)

第三编 专题报告

成都市 2013 年基层治理机制建设工作情况	(47)
成都市 2013 年行政管理体制改革工作情况	(50)
成都市 2013 年村级公共服务和社会管理改革工作情况	(53)
成都市 2013 年医疗体制改革工作情况	(56)
成都市 2013 年两化互动、工业集中集群发展和信息化建设工作情况	(60)
成都市 2013 年统筹城乡教育试验区建设工作情况	(63)
成都市 2013 年科技服务工作情况	(68)
成都市 2013 年深化户籍制度改革情况	(71)
成都市 2013 年社会救助工作情况	(74)
成都市 2013 年统筹城乡就业和社会保障城乡一体化工作情况	(78)
成都市 2013 年耕保金发放管理、土地综合整治、集体建设用地开发利用等改革 创新工作情况	(81)
成都市 2013 年城乡生态文明建设工作情况	(84)
成都市 2013 年发展中小城市和小城镇、农民向城镇转移和农民集中居住区建设 工作情况	(87)

成都市 2013 年完善全域城乡规划工作情况	(90)
成都市 2013 年城乡住房保障体系建设工作情况	(95)
成都市 2013 年城乡环境综合整治工作情况	(100)
成都市 2013 年城乡交通一体化推进工作情况	(104)
成都市 2013 年城乡水务一体化工作情况	(108)
成都市 2013 年农村土地适度规模经营情况	(112)
成都市 2013 年林权制度改革情况	(116)
成都市 2013 年城乡文化一体化工作情况	(121)
成都市 2013 年城乡一体卫生事业建设情况	(124)
成都市 2013 年农村金融创新工作情况	(129)
成都市 2013 年行政效能、政务公开建设情况	(132)

第四编 区域报告

高新区 2013 年统筹城乡改革发展工作情况	(139)
锦江区 2013 年统筹城乡改革发展工作情况	(146)
青羊区 2013 年统筹城乡改革发展工作情况	(150)
金牛区 2013 年统筹城乡改革发展工作情况	(153)
武侯区 2013 年统筹城乡改革发展工作情况	(158)
成华区 2013 年统筹城乡改革发展工作情况	(164)
龙泉驿区 2013 年统筹城乡改革发展工作情况	(167)
青白江区 2013 年统筹城乡改革发展工作情况	(170)
新都区 2013 年统筹城乡改革发展工作情况	(174)
温江区 2013 年统筹城乡改革发展工作情况	(178)
都江堰市 2013 年统筹城乡改革发展工作情况	(181)
彭州市 2013 年统筹城乡改革发展工作情况	(188)
邛崃市 2013 年统筹城乡改革发展工作情况	(192)
崇州市 2013 年统筹城乡改革发展工作情况	(196)
金堂县 2013 年统筹城乡改革发展工作情况	(202)
双流县 2013 年统筹城乡改革发展工作情况	(206)
郫县 2013 年统筹城乡改革发展工作情况	(211)
大邑县 2013 年统筹城乡改革发展工作情况	(214)
蒲江县 2013 年统筹城乡改革发展工作情况	(219)
新津县 2013 年统筹城乡改革发展工作情况	(223)

第五编 实践案例

实施文化惠民 大力推进公共文化服务体系建设·····	(229)
建设都市湿地 加快新型城乡形态转型升级	
——锦江区白鹭湾湿地建设经验和做法·····	(233)
乡村旅游与文化产业的完美结合	
——青羊区按照“一线一品”思路打造非遗博览园·····	(237)
推进“居社分离”确保集体经济组织成员的合法权益	
——金牛区完善集体经济组织管理的主要做法·····	(240)
武侯区努力探索城乡教育高位均衡发展·····	(243)
“小网格大治理” 探索网格化治理新模式	
——成华区推进社区网格化服务管理工作·····	(248)
农民自己的农业品牌公司	
——龙泉驿区“好农人”安全农业投资公司经营管理纪实·····	(251)
青白江区大同镇构建社区管理新模式·····	(253)
重统筹 强载体 促配套打造花香果居锦绣田园连片发展区	
——新都区推进花香果居锦绣田园建设成效明显·····	(256)
健全梯次完善功能互补的农村产权管理服务体系·····	(259)
坚持“四个同步” 促进“四自管理”	
——都江堰市柳街镇散居院落管理典型案例·····	(261)
用好村级专项资金 开展生产技能培训	
——彭州市丹景山镇东前社区深入推进新型农民培训·····	(264)
住上好房子 过上好日子 同步达小康	
——在灾后重建工作中打造统筹城乡升级版·····	(266)
创新机制 统筹资源建设 10 万亩产村相融综合示范基地 ·····	(270)
区域联合 三产联动 创新机制打造统筹城乡综合示范线	
——金堂县“准三赵”统筹城乡综合示范线打造典型案例·····	(273)
“大园区+小业主”建设成都“吐鲁番”葡萄基地	
——双流县永安镇建设天府红提园的探索与实践·····	(275)
“五自”模式建设幸福美丽新村	
——郫县古城镇指路村农民自主实施土地整理加快新村建设的做法·····	(278)
以新模式促金融服务 以新服务促林业发展	
——大邑县悦来镇林产业商业合作社创新金融服务林业的做法与思考·····	(281)
建设新农村 加快奔小康	
——蒲江县大兴镇炉坪村推进社会主义新农村建设做法·····	(284)

生产全托管 服务大包干	
——新津县推进粮食规模经营的探索与实践.....	(287)

第六编 监测报告

成都市 2013 年“统筹城乡”战略统计监测报告	(293)
--------------------------------	-------

Annual Report

on Chengdu 成都统筹城乡发展年度报告(2013)
Balanced Rural and Urban Development

第一编 主题报告

成都市 2013 年推进统筹城乡发展工作情况

2013 年，成都市按照党的十八大关于城乡发展一体化的重大部署，以及省、市党代会和省委王东明书记来蓉视察的重要讲话精神，将统筹城乡发展放在整个全面建成小康社会总要求下去考虑，认真贯彻实施省委“三大发展战略”、市委“五大兴市战略”，紧紧围绕打造西部经济核心增长极的发展定位，抓好事关城乡群众福祉的重点项目、民生工程，积极稳妥推进重点领域和关键环节改革，以更宽视野、更高层次、更大力度深入推进全市统筹城乡改革发展工作，推动统筹城乡改革发展由点到面、由浅入深，加快促进农业发展、农民增收、农村繁荣，努力形成城乡同发展共繁荣的新格局。

一、推进城乡规划统筹

（一）优化完善城乡规划体系

进一步修编规划体系，加快构建“多中心、组团式、网络化、走廊形”的城镇空间格局和梯次分明、结构合理、功能互补、衔接配套的市域城镇体系。进一步完善城乡产业发展、基础设施建设、社会事业发展、生态环境建设等专项规划。

（二）科学编制新农村建设规划

编制完成《成都市全域村庄布局总体规划》，研究制定《成都市城镇及村庄规划管理技术规定》，对卫星城、区域中心城、特色镇、村庄的规划制定和实施作出具体要求。同时，进一步健全群众参与新农村规划机制，切实保障群众在新农村综合体选址、建设和建设中的参与权、监督权。

（三）探索推广新农村建设“小规模、组团式、生态化”新路子

纠偏过分追求集中度而贪大求高的倾向，按照“四态合一”理念，推进“小规模、组团式、生态化”新农村综合体建设。在 2012 年启动了 8 个市级示范点建设的基础上，2013 年又启动 20 个市级示范点建设，总投资额达到 9.39 亿元，打造出郫县三道堰镇青杠树村新农村综合体、新都区玲珑锦苑新农村综合体、大邑县苏家镇香

林村新农村综合体等一批“体现田园风貌、体现新村风格、体现现代生活、方便农民生产”的幸福美丽新村。这一新的理念和措施，得到了中农办、国家发改委领导的高度评价。截至2013年底，28个示范点累计完成投资11.13亿元，项目建设进展顺利，效果明显。坚持城乡一体规划、一体建设，将近郊新农村建设与城市建设有机结合，启动环城生态区“六湖八湿地”建设，首期建成的白鹭湾湿地深受各方好评。

二、推进城乡基础设施统筹

(一) 更大规模、更高标准推进农村基础设施建设

深入推进农村公路联网加密和提档升级，2013年新建村组道路2015公里，3万余个村民小组有85%已通达水泥（沥青）路；乡镇公交覆盖率达100%，行政村（社区）公交覆盖率达95%以上。实施城乡居民饮水保障提升工程，推进平原浅丘区自来水满覆盖、深丘区小型设施供水达安全，建成村镇集中供水工程450余处，560余万农村群众喝上安全卫生水，基本解决了我市农村地区饮水安全问题。加快建设乡镇污水处理厂及配套管网，实现中心城区、郊区（市）县城、乡镇污水处理设施全覆盖。加快农村电网改造、天然气管网建设，已完成农村电网新建（改造）4645公里，农村居民基本实现安全用电；完成乡镇天然气供气管网建设990公里，基本实现天然气管网和液化石油气供应网络满覆盖。在基本完成“村村通光纤”的基础上，推进了光纤向新农村综合体和农村新型社区覆盖。

(二) 推动小城镇建设

推动有条件的重点镇向小城市发展，启动34个重点镇建设，重点镇建设总投资达756亿元，建成区面积达147.3平方公里，特色鲜明、功能完善的城镇组团已初具规模。推动有条件的小城镇建成特色镇，全面启动174个小城镇改造工作，完成总投资207.3亿元，有力推动了小城镇向产镇一体、产村相融，主导产业支撑有力、生态文明持续发展、文化特色鲜明、宜居宜业的特色镇过渡发展。开展统筹城乡示范镇综合改革试点，实施以整镇推进城镇建设、产业发展、农民转移的探索创新，集成推广改革已有经验，集中试验改革新举措，带动统筹城乡改革发展工作由点到面、由浅入深。崇州市白头镇、大邑县斜源镇、郫县三道堰镇等首批8个示范镇按照共性改革和个性改革有机结合，已初步探索形成整镇推进小城镇建设、产业发展、促进农村人口转移的一些途径和办法。

(三) 加快推进生态移民

在充分尊重群众意愿的基础上，运用统筹城乡改革发展的思路 and 办法，突出以人为本，鼓励和引导“两龙”（龙门山、龙泉山）地区不适宜居住的“禁建区”实施生态移民工程，切实保障农民群众生命财产安全，加强还耕、还林，促进“两龙”地区

植被恢复、生态涵养,积极引入社会资金发展现代农业,实现防灾减灾、生态保护、富民安民的综合效益。截至2013年底,龙泉驿区已完成6个村、1.96万人移民进城,保障了山区群众生命安全、生产发展、生活幸福,促进了耕地保护和生态修复。

(四) 集成政策推进“4·20”芦山地震灾后重建

认真贯彻落实中央和省委、省政府的关于灾后恢复重建的一系列决策部署,按照“将受灾区域建设成为统筹城乡发展的示范镇、特色村”的要求,扎实推进住房、基础设施、产业、文化和生态重建。坚持“四态合一”的系统规划理念、“小组生”的选址布局理念和“产城一体、产村相融”的可持续发展理念,组织高水平的规划单位统筹编制灾后恢复重建规划。坚持把灾后重建与推进新型城镇化、新农村建设、生态移民、深化改革相结合,加快推进新型城镇化。着力围绕“茶叶、林竹、蔬菜、水产”四篇文章,推进产业恢复重建,确保灾区可持续发展。集成灾后重建、“增减挂钩”等政策,强化资金保障。建立重建议事会,充分发挥灾区群众的主体作用。2013年,全市灾后重建项目开工219个,累计完成投资49.04亿元。

三、推进城乡产业发展统筹

(一) 创新现代农业规模经营机制

按照“全产业链”思维,打造现代化农业产业体系,规划建设了10个集中连片达十万亩规模的粮经产业新村建设成片推进综合示范基地、6个集中连片两万亩以上规模的产村相融现代农业精品园区和成新蒲都市现代农业示范带。探索推广土地股份合作、家庭适度规模经营、“大园区+小农场”等土地适度规模经营模式,总结推广“土地股份合作社+农业职业经理人+农业社会化服务”的现代农业发展方式,截至2013年底,全市土地适度规模经营面积达336.9万亩,土地规模经营率达52.8%,比全国平均水平高26.8个百分点。加快构建覆盖主要农业品种的农业保险体系,开展政策性农业保险试点,为全市投保农户提供了228亿元风险保障。

(二) 推进三次产业互动发展

大力发展“农工贸旅一体化、产加销服一条龙”的都市现代农业,2013年全市农产品精深加工产值突破800亿元,绿色有机农业产值达到35.5亿元,现代种业产值达到56.3亿元。大力发展观光农业、休闲农业,2013年全市乡村旅游接待游客超过8900万人次,乡村旅游总收入达到143.6亿元。打破行政区划界限,推进都市现代农业“一线一品”打造,实现全市都市现代农业“一线一品”,打造“一张图”规划,连线成片地推进。重点打造北新干道、天府大道—东山快速路—双黄路、沙西线3条示范线并促进其成为全市范例。截至2013年底,448个“一线一品”打造重点项目完成投资177.3亿元,3条示范线中心城区段道路改扩建及沿线景观绿化提升打

造、风貌整治等工程已基本完成,近远郊段都市现代农业正向区域化布局、规模化经营、标准化建设迈进,集中连片的农业风光逐步显现,乡村旅游提档升级工作成效明显。

(三) 积极培育农村市场主体

大力发展农村专业合作社、股份合作社、专业大户、劳务公司等多种形式的新型市场经济组织。2013年,新增市级以上重点企业57家,累计达到535家,全市龙头企业产值或销售收入突破2000亿元;新发展农民合作社561家,累计达到3519家;家庭农场发展到833家;各类农业产业化经营主体带动农户面超过80%。

四、推进城乡公共服务统筹

(一) 继续深化社会保障制度改革

加快健全城乡一体的公共就业服务体系、社会保险体系、住房保障体系、社会救助体系,推进城镇基本公共服务逐步覆盖常住人口。加强就业培训、就业援助、就业服务,2013年全市培训农民工11.8万人,城镇新增就业20.13万人,农村富余劳动力新增转移就业9.21万人。健全社会保险制度和经办服务体系,进一步加大补贴力度,优化参保结构,提升参保质量,城乡居民基本养老保险参保率超过97%;城乡居民基本医疗保险参保人数达1259.23万人,已超过全市户籍人口数量。同时还构建起以最低生活保障为核心,以帮困助学、助医和建房三大救助为配套的综合型社会救助体系;以廉租房、公租房、经济适用房、限价商品房为主的多层次的住房保障体系。

(二) 深化村级公共服务和社会管理改革

为进一步加大对农村公共服务和社会管理的积极投入,强化民生改善与基层治理创新的互动互促机制,2013年调整专项资金最低标准至40万元/村(涉农社区),全市预算下拨村级专项资金12.49亿元。进一步明确项目征集、民意征集、议决公示、组织实施、项目监督、评议整改“六步工作法”民主程序要求,规范专项资金核定、拨付、管理和使用。加快推进村级公共服务和公共管理融资建设项目,新启动村级公共服务和公共管理融资建设项目73个,融资金额达到1.2亿多元。

(三) 全面推行农村小型公共基础设施村民自建改革

为落实农民对农村小型公共基础设施项目建设的自主权,解决政府项目和农民需求脱节的问题,同时推动政府部门对农村项目服务方式的转变,解决普遍存在的重建轻管问题,将各级政府投入农村小型公共基础设施项目的选择权、实施权(建设、管护)、评价权交给农民,对全市200万以下的项目在全市范围全面推行农村小型公共

基础设施村民自建。完善民主管理机制，保障项目实施的公开、公正、规范；完善村民自建工作机制，建立项目整合、主动服务、规范实施的新型管理办法；启动建设村民自建 GIS 管理系统，形成项目管理支撑平台。2013 年，全市共实施 156 个村民自建项目，总投资 1.97 亿，涉及 73 乡镇 208 村（社区）。

（四）提升农村公共设施的配置标准

全面完成农村中小学、城乡基层劳动就业社会保障服务中心（站）、乡镇公立卫生院和村卫生站、村文化站、基层农业综合服务站的标准化建设，19 个县（市、区）全部建有社区服务中心，建成街道（乡镇）级社区服务中心 340 个，社区管理服务站 3364 个，老年人、残疾人服务设施 2000 多个，基本实现优质教育、社保、卫生、文化等公共资源城乡满覆盖。在制定了系统、全面、多层次的重点镇、一般镇“1+28”、“1+27”，涉农社区和村（农民集中居住区）“1+23”、“1+21”的农村公共设施配置标准体系的基础上，进一步优化完善内容、配置标准和指标，并新确定了 380 个村、涉农社区为全市公共服务和社会管理设施标准化建设达标点位。2013 年，380 个点位已基本达标，完成投资 1.67 亿元，龙泉驿区、温江区、双流县等地还因地制宜增配健康感知仓、居家养老服务站、商业示范街等设施，实现在现有标准基础上“+N”配置，让农民群众享受到了与城市同质化的公共服务。

五、推进城乡社会管理统筹

（一）继续深化农村产权制度改革

扎实推进“深化确权”工作，全市确权颁证工作已基本完成，截至 2013 年底，累计颁发各类产权证和股权证共计 883.54 万本；共有 32001 个村民小组达成农村各类产权“长久不变”决议。健全农村产权登记管理体系，在区（市）县、乡镇设立农村登记管理服务平台，提升农村产权登记管理信息系统，推进农村产权登记管理的常态化、信息化。完善成都农村产权仲裁院、农村产权维护法律援助中心、农村产权咨询投诉等机构的职能和责任，农村产权咨询投诉的处理办结率达 100%，农民在产权纠纷中有法律援助需要的，法律援助率达 100%。及时规范发放耕保基金，全市累计发放耕保金 61.1 亿元。我市农村产权制度改革荣获第七届“中国地方政府创新奖”优胜奖。

（二）推进城乡要素自由流动改革试点

着力打开阻碍城乡要素自由流动的体制“闸门”，进行了一系列引入市场机制的探索。开展农民利用集体建设用地发展工业和第三产业的改革试点，金堂县竹篙镇农民引进社会资金共建农产品精深加工园区，实现了集体建设用地开发方式的多样化和农村产权价值的提升。鼓励农民以产权为纽带组建资产管理公司或土地股份合作社自

主开发利用集体建设用地，郫县古城镇指路村农民采取自我融资、自我整理、自我建设、自我开发、自我收益的“五自”做法流转集体建设用地，保障了农民的自主流转权。加快农村产权交易服务体系建设，完善成都农交所运行机制，健全市县乡三级农村产权交易服务体系和一整套农村产权流转交易的程序、规则、流程，构建基于电子商务模式的网络交易服务平台，推进农村产权流转交易公开、公正、规范运行。截至2013年底，全市通过成都农村产权交易所实现集体建设用地使用权交易75宗，交易面积1897.66亩，交易金额6.56亿元；建设用地指标交易726宗，交易面积70083.67亩，交易金额137.92亿元。农村集体建设用地流转的渠道初步建立。

（三）开展农村产权抵押融资试点

创新农村金融产品，探索开展集体建设用地使用权、农村土地承包经营权、农村房屋所有权、林权抵押融资，农村有效抵押担保物进一步扩大，全市农村产权直接抵押融资余额达58.9亿元，其中温江红花紫薇花木专业合作社以122.53亩土地的经营权获得了3年期62万元的贷款，成为全省首笔土地经营权贷款。完善风险防范机制，成立农村产权抵押担保公司，建立农村产权担保和保险风险补偿专项资金、农村产权抵押风险防范基金，进一步完善风险分担机制，消除金融机构参与农村产权融资的顾虑。完善农村金融服务体系，引导和争取商业银行在成都设立村镇银行，鼓励金融机构向农村延伸网点，培育发展农村新型合作金融服务机构，基本形成覆盖全域的农村金融服务体系。截至2013年底，全市共成立村镇银行12家，注册资本金合计11.5亿元。在二三圈层区（市）县设立融资性担保公司32家，在保余额72.88亿元；组建小额贷款公司40家，贷款余额55.15亿元。

（四）完善新型基层治理机制

健全村组议事会制度，各村（社区）村民议事会每季度至少召开1次，村级事务实现应议尽议、规范议决，村民对议事会的知晓率达98%，对议事会运行情况的满意度达96%，民事民议、民定的运行机制基本建立。增强基层干部服务能力，探索成立成都村政学院，将乡镇、村（社区）党组织书记纳入全市干部培训体系，实现培训全覆盖。

（五）深入推进全域成都城乡统一户籍制度改革

为进一步剥离户籍与公共服务的关系，加快建立户籍、居住一元化管理的体制机制，加强外来人口服务管理工作，在全国率先实现同一区（市）县城乡低保标准统一，将全市160612名城乡居民纳入最低生活保障。公民信息管理系统“五大体系”（公民信息数据采集体系、系统支撑体系、政策法规与标准规范体系、信息安全保障体系、公民信息应用和服务体系）已正式运行，归集入库数据5157万条。将居住证制度作为户籍管理制度重要补充，落实外来人口在子女就学、证照申领、医疗卫生、社会保险、住房保障等方面享有与市民同等的12项权利，全市办理临时居住证

119.3 万张，居住证 16.4 万张。

（六）着力培育新型农民和新市民

促进农民群众在心理上进城，在社区建立“心理健康服务站”，因势利导开展心理辅导和文明新风教育，充分发挥基层组织、职能部门和社会组织的作用，加强进城农民在融入城市生活过程中的心理抚慰。促进农民群众在技能上进城，广泛开展面向农民的职业技能培训，增强农民的就业创业能力，年均培训 10 万人次以上。促进农民群众在文明习惯上进城，充分发挥新市民学校的作用，广泛组织形式多样的群众性文化活动，开展“万名志愿者进社区”主题活动，充分利用“挂包帮”和“双报到”活动、道德讲堂、百姓故事会、“太极蓉城”系列健身活动等载体，着力培育现代市民意识和文明生活习惯，促使他们充分地融入城市、扎根城市。

