

新农村 建设发展研究文集

成都市推进城乡一体化探讨

成都市城市科学研究会 编

四川出版集团
四川人民出版社

新农村

建设发展研究文集

成都市推进城乡一体化探讨

成都市城市科学研究会 编

ISBN 978-7-220-07406-6



9 787220 074066 >

ISBN978-7-220-07406-6

定价：48.00元

成都市城市科学研究会

编

新农村建设发展研究文集

成都市推进城乡一体化探讨

四川出版集团
四川人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

新农村建设发展研究文集 / 成都市城市科学研究会编.
成都: 四川人民出版社, 2007. 6
ISBN 978-7-220-07406-6

I. 新… II. 成… III. 农村—社会主义建设—成都市—文集 IV. F327.711-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 097597 号

XINNONGCUN JIANSHE FAZHAN YANJIU WENJI

新农村建设发展研究文集

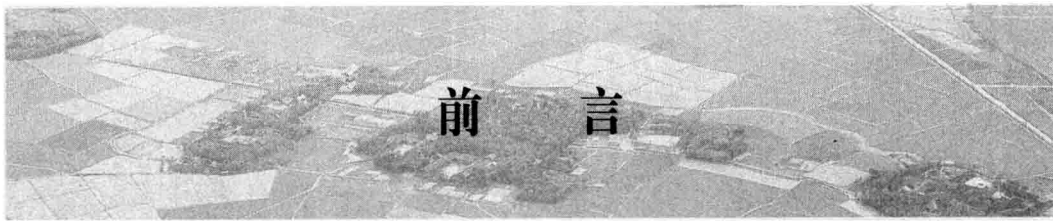
——成都市推进城乡一体化探讨

成都市城市科学研究会 编

责任编辑	喻 磊
封面设计	魏晓舸
技术设计	戴雨虹
责任校对	叶 勇
责任印制	李 剑 孔凌凌
出版发行	四川出版集团 四川人民出版社 (成都槐树街 2 号)
网 址	http: //www. scpph. com http: //www. booksss. com. cn E-mail: scrmcbsf@mail. sc. cninfo. net
发行部业务电话	(028) 86259459 86259455
防盗版举报电话	(028) 86259524
照 排	成都华宇电子制印有限公司
印 刷	成都市书林印刷厂
成品尺寸	185mm×260mm
印 张	20
插 页	6
字 数	460 千
版 次	2007 年 7 月第 1 版
印 次	2007 年 7 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-220-07406-6
定 价	48.00 元

■ 版权所有·侵权必究

本书若出现印装质量问题, 请与我社发行部联系调换
电话: (028) 86259624



前 言

2003 年以来，成都市大力实施城乡统筹、“四位一体”科学发展战略，以“六句话”（以县城和有条件的区域中心镇为重点，以科学规划为龙头和基础，以产业发展为支撑，以建立健全市场化配置资源的机制为关键，以制定和完善配套政策为保障，以农民生产生活和居住方式的转变为着眼点和落脚点）为总要求，以“三个集中”（工业向集中发展区集中，农民向城镇和集中居住区集中，土地向规模经营集中）为核心，以“三大工程”（农业产业化经营工程，农村发展环境建设工程，农村扶贫开发工程）为重点，积极推进城乡一体化和社会主义新农村建设。四年来，成都统筹城乡发展和新农村建设取得了丰硕成果，开创了城乡同发展共繁荣的可喜局面，为 2007 年 6 月 7 日成都成为“全国统筹城乡综合配套改革试验区”打下了坚实的基础。

与此同时，成都在统筹城乡发展，尤其是新农村建设过程中也面临一些新情况、新问题。鉴于此，我们结集编辑了这本书。这些作者，有的是从事新农村建设研究的专家，有的是直接参与新农村建设的实践者。他们根据自己的理论研究成果和工作实践，从不同视角来总结成都新农村建设的经验和破解新农村建设的难题。也许某些观点还不全面、不准确，但我们相信，这本融汇众多专家智慧和汗水的论文集，一定会对成都进行统筹城乡综合配套改革试验，搞好社会主义新农村建设有所裨益！

机制体制创新篇

- 3 ……关于深化我市户籍制度改革的调查报告
中共成都市委政策研究室
- 11 ……努力构建新型工农城乡关系
——成都推进“城乡一体化”建设新农村的实践与意义
陈伯君（成都市社会科学院）
- 17 ……实施“三个集中” 助推城乡统筹发展
罗勤辉 周 俊等（四川省社会科学院）
- 40 ……关于加快我市有条件的农民转为城市居民的建议
成都市发展和改革委员会
- 44 ……农村土地整理流转全新探索
——成都市城乡一体化与新农村建设实施前沿调查
刘斌夫（四川大学非公有制经济研究所）
王 军（成都市经济信息中心）
- 49 ……成都市社会主义新农村建设新模式
——关于成都市武侯区永康森林公园可持续发展的
调研及设计报告
张 炜 袁安贵（西南财经大学）
- 61 ……关于建立健全城乡社会救助长效机制的调查报告
钟建宏 文亚军（中共成都市委政策研究室）
- 65 ……村民自治的法制思考
——以成都市龙泉驿区村民自治为考察对象
寇晓燕（成都大学）
施 润（河南财经学院）
- 70 ……促进城乡互动 推进新农村文化建设
——郫县“高校+支部+农户·大学生进农家”
工作模式实践与探索



贺卫东（中共郫县县委宣传部）

74……关于优先发展重点镇城市化管理体制问题的调查

李汝钊 李世庆（成都市小城镇办公室）

78……关于推进我市农村社会养老保险有关问题的调查与思考

高民庆（中共成都市委政策研究室）

84……村及社区基层管理工作的新探索

——彭州市建立“和谐家庭档案”工作的基本做法和经验

刘耀伦 钟大松（彭州市档案局）

产业发展篇

91……我市冷水鱼产业的兴起对农业产业化发展的启示

中共成都市委政策研究室

95……大力推进信息资源共享延伸 服务成都城乡统筹协调发展

——成都市城乡一体化信息服务体系建设的基本做法

杨 羽（中共成都市新都区区委）

100……邛崃市汤营村发展集体经济的基本做法

邓立新 陈从和 张 力（成都市人民政府研究室）

102……成都市粮食供求状况分析及对策建议

成都市发展和改革委员会

114……引导“打工潮”向“创业潮”发展

——金堂县创建农民工回乡创业区的调查

中共成都市委政策研究室

118……成都地区新型特色农业产业化经营模式初探

袁 力 黄基秉 董庆佳（成都大学）

126……关于成都市农村土地规模经营的调查

冯文成（中共成都市委政策研究室）

132……推进现代农业建设 促进农业增长方式的转变

张楚学（中共金堂县委农工办、县农村发展局）

139……实施工业集中发展 推进新农村建设

——新津县新农村建设的实践探索和经验体会

郑建刚（中共新津县委）

143……推进成都市农业产业化经营的主要成就及发展思路

——成都市农业产业化经营工作领导小组办公室

基础设施篇

149……城乡一体构建绿色健康走廊

成都市林业和园林管理局

- 成都市园林设计院
- 161……新居工程多层与高层的技术经济比较
成都市建设委员会 课题组
成都市建筑设计研究院
- 167……新农村建设的景观生态问题
陆 强 (四川省建设委员会原副主任)
- 174……用科学发展观统筹我市小城镇建设
刘玉成 (成都市人大城环委)
- 179……新农村建设应因地制宜各具特色
庄裕光 (西南建筑设计院)
- 184……为建设社会主义新农村提供安全饮水保障
陈渭忠 (成都市水务局)
- 189……成都新农村公路建设规划探讨
岳东阳 (成都市交通委员会)
- 196……论城镇文化与城镇发展
李世庆 (成都市建设委员会)
- 199……成都市“菜篮子”产品产地环境质量现状
成都市环境监测中心站
- 205……成都市风景名胜区社会主义新农村建设调查
宋 华 (成都市建设委员会)
- 209……对在推进城乡一体化中加强农村群众体育工作的
对策建议
姜润强 (中共大邑县委农工办)

综 合 篇

- 217……统筹推进“三个集中” 促进城乡和谐发展
——邛崃市羊安镇的调查
成都市推进办 成都市农委
中共邛崃市委 邛崃市人民政府
- 229……关心群众疾苦 加快推进社会主义新农村建设
——关于在全市全面开展农村留守人群社会化服务体系
建设的建议
成都市发展和改革委员会
- 234……成都市锦江区三圣乡幸福梅林“三个集中”规划的启示
——关于统筹城乡经济规划的探索
蒋 蓉 (成都市规划管理局)
- 240……统筹城乡协调发展科技问题研究
周 俊等 (四川省社会科学院)



- 262……统筹城乡社会经济发展 加快成都市城乡一体化进程
刘宝驹（成都市社会科学院）
- 269……失地农民就业权益的法律保障
——以成都市城乡一体化实践为例
孙秋明 叶海平（成都大学）
- 274……当前新农村建设中值得重视的几个问题
——以锦江区三圣乡江家堰村调查为据
林成西（成都市社会科学院）
- 281……新农村规划探讨
蔡绍田（成都市规划设计研究院）
- 285……围绕建设社会主义新农村 努力建设节能型城镇
刘祯贵（成都市建设委员会）
- 289……建设社会主义新农村的探索和实践
——府南河上游郫县安龙可持续发展示范村调研报告
田 军 王玲珍（成都市水务局）
- 298……上海及周边部分城市统筹城乡经济社会发展的成功经验
及对成都推进城乡一体化的启示
廖 斌（中共成都市委政策研究室）
- 302……关于建设社会主义新农村的探讨
王世录（中共金堂县委）
- 308……新农村建设中发挥基层党组织作用的思考
张昌勇（中共新津县委）
- 313……后 记



机制体制创新篇



XIN
NONGCUN
JIANSHE FAZHAN YANJIU WENJI

新 农 村 建 设 发 展 研 究 文 集

关于深化我市户籍制度改革 的调查报告

中共成都市委政策研究室

为加快成都城市化进程，市委政策研究室会同有关部门对进一步深化我市户籍制度改革、加快城市化进程进行了专题调研。在反复征求听取了区（市）县和市级有关部门的意见，并选派人员到石家庄、郑州等地进行考察，请有关专家一起就进一步放开户籍政策面临的问题、城市人口承载能力和深化户籍制度改革的政策措施进行深入研究的基础上，依照国家即将出台的户籍管理政策，借鉴兄弟城市经验做法，提出了深化我市户籍制度改革的建议，供市委、市政府决策参考。

一 进一步改革我市户籍制度的必要性

（一）当前我市人口发展的现状

截至 2005 年底，全市共有户籍人口 1082.03 万人，其中非农业人口 543.93 万人，占全市总人口的 50.27%。户籍人口在全国副省级以上城市中居第 4 位，仅次于上海、北京和重庆。当前人口发展的主要特点有：

一是人口增长速度加快，并以迁移增长为主。“十五”时期是我市人口快速发展时期。全市共增长人口 68.68 万人，增幅为 6.78%。其中迁移增长 63.02 万人，占人口增长总数的 92%；自然增长仅为 5.08 万人，占人口增长总数的 8%，迁移增长是自然增长的 12.4 倍。

二是中心城区人口增长快，人口密度进一步加大。2005 年底，五城区和高新区户籍人口达到 292.04 万人，比 2000 年底增加了 44.68 万人，占全市人口增长总数的 65.06%；14 个远郊市县增长了 24 万人，占全市人口增长总数的 34.94%。目前全市每平方公里户籍人口和常住人口密度分别为 864 和 975 人，其中五城区和高新区每平方公里的户籍人口和常住人口密度达到 6121 和 8896 人，位居副省级城市的第 2 位。

三是流动人口增长较快。从调查汇总情况看，我市目前外来流动人口总量已达到 200 多万人，占全市户籍人口的 20%。这些流动人口大多数居住时间长，具有较为稳定的职业，正在逐渐融入成都经济社会生活。

四是老龄人口比重上升，老龄社会特征明显。目前，我市 60 岁以上人口达 164.76 万人，老年系数（60 岁以上人口占总人口比例）为 15.23%，高出全国平均水平近 7 个

百分点，超过国际通用的 10% 以上的老年型社会标准；老少比（65 岁及以上人口与 0~14 岁人口之比）为 49.37%（2000 年“五普”数据），也超过了国际通用的 30% 以上的老年型社会标准。近两年我市迁入 60 岁以上人口 2.6 万人，占迁入人口的 4% 左右。

（二）2003 年我市户籍制度改革取得的初步成效

2003 年我市放开户籍制度以来，迁移增长呈现高速度增长态势，共增加外来人口 49.4 万人。其中 2003 年、2004 年、2005 年迁移增长的人口分别为 14.1 万、14.3 万、21 万人，年增长率分别为 1.35%、1.34%、1.9%；在 2004 年、2005 年迁移增长中，人才引进类、投资类、购房类、投靠类分别增长 1.3 万、0.3 万、10.6 万、12 万人，各占迁移增长人数的 3.68%、0.85%、30%、33.99%。迁移人口的增长对推动我市经济社会发展起到了积极作用：

一是加快了城市化进程。2003 年以来，仅外来人口就直接带动城市化率提高近 3 个百分点，通过投资入户吸引市外资本 40 多亿元。

二是扩大了内需，促进了经济增长。据统计，近 3 年新增城市人口仅生活消费需求净增 45 亿元以上，带动的城市基础设施建设投资超过 75 亿元，直接和间接带动 GDP 增加近 120 亿元。

三是推动了房地产业及相关产业发展。2003 至 2005 年 3 年内，外地人在蓉购房金额达 200 亿元，带动的建筑安装、装修、媒体广告等行业增长约 60 多亿元。房地产业增加值对 GDP 的贡献率从 2000 年的 3.2 个百分点上升到了 2004 年、2005 年的 4.2 和 5 个百分点。

（三）现行户籍政策存在的不足

随着我市经济社会的发展和城市化进程的加快，现行户籍政策也还存在一些与城乡统筹和城市发展的不相适应的问题，主要表现在：

一是不利于加快我市农村富余人口向城镇转移。按照现行户籍政策，农民向城镇转移入户的条件是购买商品住房，而目前城市的商品住房价格都比较贵，农民经济来源有限，这实际上是用货币为农民向城镇转移构筑了新的门槛。

二是外来人口到我市入户的门槛仍然较高。现行户籍政策规定必须购买商品住房才能入户，导致大多数二手房购买者和部分具有稳定职业、在成都长期租房居住的外来人员，因为没有“合法固定住所”而无法入户。同时，现行户籍政策规定引进人才必须是大专以上学历，限制了部分有能力在城市就业、生活的中专生在成都入户，不利于加快城市化进程。

三是不能完全体现公民身份平等。近两年由于成都经济社会的发展和创业、人居环境的不断改善，前来成都经商、打工的人员逐年增多。据调查，目前建筑、环卫、餐饮、搬运、家政等行业中，85% 以上的都是外来人口，他们为成都的经济社会发展作出了积极贡献。但由于受户籍政策的限制，使他们长期游离于户籍之外，不能享受与成都市民同等的身份。同时，也增加了城市管理的难度，不利于社会稳定。

四是目前落户城郊农村的外来人口较多，给城郊农村带来一些问题。目前，外地农民特别是贫困地区农民利用我市的户籍政策，通过婚迁、投靠将其直系亲属转入我市城郊农村的较多。他们一迁入城郊农村后，即要求享受同样的最低生活保障、困难救济、

集体资产入股分红等福利和征地拆迁补偿费、过渡安置费、新居工程安置房等政府补助，有的甚至以假结婚的方式牟取利益，给城郊农村发展带来较大压力。据高新区反映，仅2005年涉及利用虚假结婚、离婚方式，骗取拆迁补偿人员就达429人，由此增加社会成本超过3000多万元。对此，有必要对这一政策作进一步修改和完善。

综上所述，进一步放开户籍政策，是统筹城乡发展、加快城镇化进程的需要，是扩大内需、促进经济社会发展的需要，也是贯彻落实科学发展观、构建和谐社会的必然要求。当前，我国正进入城镇化加速发展时期，国家正着手建立全国城乡统一户口登记制度，全国各地城市也在积极探索户籍制度改革。成都作为西部地区特大中心城市，目前城市化水平还不是很高，需求不足仍然是制约经济发展的突出矛盾。因此，进一步深化我市户籍制度改革显得尤为迫切。

二 对我市城市承载能力和城市规模分析

进一步放开户籍政策，必然对城市的经济、能源、基础设施、公共服务、劳动就业、社会保障以及城市管理等增加压力。为此，市委政研室会同有关部门从经济发展能力、资源承载能力、生态环境承载能力、公共服务能力和政府执法能力五个方面，对成都城市人口承载能力进行了测算和分析，为进一步放开户籍政策提供依据。

（一）经济发展承载能力

1. 按经济发展水平测算：依据成都市“十一五”国民经济和社会发展规划，按照2010年人均GDP达到4200美元、2020年人均GDP达到中等发达国家8000美元的标准静态计算我市人口容量，2010年为1313万人，2020年为1488万人。

2. 按人口经济弹性系数测算：人口经济弹性系数（E）是指一定时期内经济增长速度与人口增长速度之比。当弹性系数 $E \geq 5$ 时，经济社会发展比较协调，失业可以得到较好的解决，居民生活水平能够得到明显提高。按照E为5进行测算，我市2010年人口承载力为1396万人，2020年可达1636万人。

3. 按就业弹性系数测算：就业弹性系数是指就业增长率与GDP增长率之比。参照1986~2005年的就业弹性系数0.11推算，2010年我市承载人口为1351万人，2020年为1424万人。

（二）资源承载能力

1. 土地资源承载能力：土地资源对人口承载力的影响主要取决于国家建设用地政策。根据成都市和各区（市）县土地利用总体规划大纲，我市土地资源在2010年、2020年可容纳的城镇人口分别为1205万、1476万人。

2. 水资源供给承载能力：按照国家相关政策规定，2010年成都地区供水规模应控制在70~80亿立方米以内，2010年以后原则上将限制水资源量的增加。2010年和2020年水资源限制最大人口数分别为2234万人、1927万人，中心城区供水能力分别为692万人和1010万人。

3. 能源承载能力：目前全市生活用电每年允许增量大约在4亿千瓦时，可容纳新增人口数为56万人，到2010年、2020年电能容许的承载人口总数分别为1502万人、2062万人。天然气供应每年可新增6万左右用户，可容纳新增人口19.2万人，到2010年、

2020 年可容纳人口为 1178 万人、1370 万人。若能争取到中石油、中石化每年追加 2000 万立方米的气量支持,则 2010 年、2020 年承载人口分别为 1414 万人、1798 万人。

4. 交通基础设施承载能力:目前成都市每平方公里的公路密度为 134 公里,在全国中心城市排名第 1 位。综合公路里程、公路密度等项指标,对比国内其他中心城市的情况,目前成都市域交通基础设施水平可以承载 2000 万人。

5. 城镇住房承载能力:据测算,2010 年全市商品住宅面积将达到 26018.17 万平方米,其中中心城区住宅面积约为 12785.49 万平方米,按照人均住宅建筑面积 30 平方米的标准测算,全市可承载城镇人口能力约为 867 万,其中中心城区承载最大人口规模为 426 万。2020 年按照城镇居民人均住房面积 35 平方米的标准测算,全市可承载城镇人口能力为 1777 万,其中中心城区承载最大人口规模约为 659 万。

(三) 环境承载能力

1. 水环境承载能力:城市水环境承载能力主要取决于城市生产、生活污水的处理程度、农村面源污染的治理情况以及环境用水的供给量。因此,提高成都水环境的承载能力,关键是加大城市污水的处理程度,搞好农村面源污染的治理,提高环境用水的保证率。

2. 大气污染防治:2005 年我市城区空气质量以良为主,空气质量优良率为 80.3%,居于全国 84 个重点城市中下游水平。空气污染中,如果排除市内 3 个热电厂排放的燃煤污染、1600 多个建筑工地产生的扬尘污染,并积极推行清洁能源、限制机动车尾气排放,则人口的增加对空气质量的影响不大。

3. 城市绿化:2005 年城区范围内城市绿化地率为 34.12%,绿化率为 36.08%。人均公共绿地 8.2 平方米。全市森林覆盖率为 35%。从城市绿化指标考虑(假定其他影响因素子均为正的前提下),我市中心城区可承载的最大人口规模为 510.29 万人。

4. 人居舒适度:影响人居舒适度的主要是人口密度指标。目前成都人口密度在国内居中上水平,但与国际大都市相比,还有较大扩展空间。按照目前上海的人口密度推算,我市市域人口密度和市区人口密度分别可达到 2133 人/平方公里、9854 人/平方公里,则市域人口可容纳 2661 万人,中心城区人口可容纳 470 万人。

(四) 公共服务能力

1. 教育承载能力:全市现有教育部门办普通中小学共 1014 所,在校生人数 126.07 万人,教职工人数 78529 人。如果按 2005 年教育部门普通教育经费投入增长比例 12.5% 逐年递增,到 2010 年能够承载增量学生 19.7 万人,相应承载增量人口为 164 万人~197 万人,其中中心城区为 80 万人~97 万人;2020 年能够承载增量学生 122 万人,相应承载增量人口 1000 万人~1220 万人,其中,中心城区为 475 万人~570 万人。

2. 医疗卫生服务承载能力:目前,全市各级各类医疗机构共有病床 45873 张,按病床使用率 90% 计算(实际病床使用率为 72%),可满足 1860 万常住人口看病住院所需。全市现有执业(助理)医师 26228 人,可为 1.276 亿常住人口提供门诊医疗服务。

3. 住房保障承载能力:目前,中心城区低收入(2.2 万元)及以下符合政府保障家庭 45780 户,年需租金补贴资金 1.1 亿元;解决 24400 户低收入以上、中等偏低收入以下家庭的经济适用住房面积规模最少为 195.7 万平方米。中心城区每增加 1 万人,需相

应增加财政投入 26 万元，新增经济适用住房规模 0.56 万平方米。

4. 社会保障承载能力：2005 年城乡低保对象 24.6 万人，约占全市总人口的 2.3%，年发放城乡低保金 1.24 亿元。如果实行城乡统一的低保制度，每增加 1 万人，低保对象将增加 500 人，年低保金将增加 48 万元。

（五）政府管理能力

目前全市实有警力 14758 名，在全国 15 个副省级城市中居第 7 位；万人警力数指标为 13.6 人，在全国 15 个副省级城市中居第 12 位。在城市管理方面，目前我市每万人拥有执法人员 2.3 人，在全国副省级城市中居第 14 位。随着城市人口的增加，适当增加警力和执法人员，是可以做到的。

综合以上对我市经济社会发展和城市承载能力分析，我们认为，成都市域总人口容量可以达到 2000 万人以上，其中，中心城区的最大人口容量为 600 万人。就“十一五”期间来讲，市域人口总量可以控制在 1300 万人以内，其中中心城区 350 万人。每年净迁入人口总量可控制在 30 万~40 万人，其中中心城区控制在 12 万~15 万人。

三 深化我市户籍制度改革的建议

根据我市城市发展总体规划和对城市承载能力分析，现对我市户籍制度改革提出如下建议：

（一）深化我市户籍制度改革的基本思路

深化我市户籍制度改革，应遵循以下基本思路：

1. 应与国家公安部即将出台的户籍政策相一致。公安部起草了《关于进一步改革户籍管理制度的意见》并印发全国征求意见，提出要建立城乡统一的户口登记制度，以有“合法固定住所”为基本条件调整户口迁移政策。我市户籍制度改革应以此作为参考依据。

2. 应体现“以人为本”的精神。户籍制度改革既要着眼于吸引人才、资金向成都集聚，又要实现公民身份平等，维护公民户口登记的合法权益，建立开放、公正、合理、有序的户口迁移制度。

3. 应遵循统筹城乡发展的要求。着眼于彻底打破城乡二元结构，深入推进城乡一体化，切实消除农民进入城镇入户的体制性障碍，加快我市农村富余人口向城镇转移，从严控制非正当理由外来人口向我市农村地区迁移，以减少农业人口比重。

4. 应坚持大中小城市和小城镇协调发展的原则。在充分发挥市场配置资源的基础性作用，由本人根据其经济能力、就业能力自主选择城镇入户的同时，应建立积极稳妥的调控措施，推动人口在中心城区、县城和小城镇合理有序地流动。

5. 应注意与相关配套改革相结合。在推进户籍制度改革的同时，应建立与之相适应的配套措施和制度，确保户籍制度改革真正取得实效，促进经济社会协调发展。

（二）深化户籍制度改革的政策建议

根据我市目前城市发展实际，建议应着重从以下几个方面对我市现行户籍政策进行改革和调整。

1. 以有“合法固定住所”作为户口迁移的基本条件。