

ANNUAL REPORT
ON CHENGDU BALANCED RURAL
AND URBAN DEVELOPMENT

成都统筹城乡发展年度报告
(2007-2008)

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
(2007-2008)

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

特邀编辑:蔡 晶 赖佳欣

责任编辑:吴雨时

责任校对:朱兰双

封面设计:原谋设计工作室

责任印制:李 平

图书在版编目(CIP)数据

成都统筹城乡发展年度报告. 2007~2008 / 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, 2009. 5

ISBN 978-7-5614-4362-0

I. 成… II. ①四…②中… III. 城乡建设—经济发展—
研究报告—成都市—2007~2008 IV. F299.277.11

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 084016 号

书名 成都统筹城乡发展年度报告 (2007—2008)

主 编 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 978-7-5614-4362-0
印 刷 成都东江印务有限公司
成品尺寸 185 mm×260 mm
印 张 40.75
字 数 937 千字
版 次 2009 年 6 月第 1 版
印 次 2009 年 6 月第 1 次印刷
印 数 0 001~2 000 册
定 价 98.00 元

◆ 读者邮购本书,请与本社发行科
联系。电 话:85408408/85401670/
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:www.scupress.com.cn

版权所有◆侵权必究

ISBN 978-7-5614-4362-0



9 787561 443620 >

前 言

2003年以来，成都在党中央、国务院和省委、省政府领导下，坚持以科学发展观统领经济社会发展全局，紧紧抓住成都大城市带大郊区、城乡发展不协调这一突出矛盾，着力从统筹城乡发展和解决“三农”问题入手，探索成都科学发展、构建城乡经济社会发展一体化新格局之路，取得了明显成效。

成都统筹城乡发展的实践探索得到中央的充分肯定。2007年6月，成都被批准为全国统筹城乡综合配套改革试验区。两年来，成都在已有工作的基础上，克服“5·12”特大地震带来的不利影响，坚持统筹城乡发展不动摇，围绕“把成都建设成为科学重建和统筹城乡科学发展的先行样板、区域协调发展的成功典范、构建和谐社会的示范窗口，并辐射和带动周边地区更好更快发展，为全省和全国深化改革、实现科学发展与和谐发展发挥示范和带动作用”这一目标，抓住机遇、勇于探索、大胆实践，全面推进各个领域的体制改革，努力在重点领域和关键环节率先突破，试验区建设取得了积极进展。

为反映和总结这几年统筹城乡发展的实践与探索，四川大学成都科学发展研究院和成都市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（2007—2008）》。这个报告汇集了成都市一些重点领域的探索和改革、专家的研究成果、典型案例，以及统筹城乡监测评价结果等内容。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。如有疏漏和不当之处，请大家批评指正，我们将在以后的年度报告中加以改进。

编 者

2009年6月

目 录

前 言	(1)
-----	-------

第一编 主题报告

全面深入推进城乡一体化 开创成都科学发展新局面	(3)
成都市统筹推进“三个集中”情况	(17)
成都市农村产权制度改革工作情况	(27)
运用城乡统筹办法 推进灾后科学重建	(33)

第二编 研究报告

成都市新型城乡形态构建研究	(41)
成都农村基层民主政治建设与村镇综合配套改革研究	(74)
成都市基层民主建设与乡镇机构改革调研报告	(107)
成都市公民意识现状与趋势	(130)
成都市规范化服务型政府建设研究	(171)
成都市统筹城乡发展中的金融投资制度与政策创新研究	(203)
成都经济圈合作互动机制研究	(238)

第三编 专题报告

落实党员主体地位 推进党内基层民主	(261)
成都市推进投融资体制改革发展情况	(267)
工业向园区集中 土地集约利用 产业集群发展	(276)
坚持科学发展 实施城乡统筹 努力创办人民满意的成都教育	(283)
面向三农 促进农村科技服务体系建设	(293)
破户口藩篱 建立城乡一体的户籍管理体制	(299)

坚持城乡统筹四位一体科学发展 构建城乡一体化社会救助体系·····	(305)
构建城乡统筹的劳动就业社会保障体系·····	(312)
运用统筹城乡的思路和办法 进一步推进农民向城镇集中·····	(322)
推进城乡规划一体化 统筹城乡协调发展·····	(328)
推进城乡交通一体化工作情况·····	(337)
成都市统筹城乡水务服务管理工作的情况·····	(344)
推进土地向规模经营集中·····	(349)
统筹推进“五项工程”构建城乡一体的公共文化服务体系·····	(353)
成都市统筹城乡卫生事业发展的情况·····	(360)
实施城乡环保一体化 推进生态文明建设·····	(368)
深化信息技术应用 开创城乡发展共荣·····	(374)
推进城市管理服务向农村延伸·····	(379)
统筹城乡发展 深化行政管理体制改革·····	(385)
深入推进规范化服务型政府建设 努力构建高效优质的政务服务环境·····	(391)

第四编 区域报告

以优势产业聚集推动全面城市化·····	(401)
统筹城乡发展 推进试验区建设·····	(407)
系统谋划 市场推动 民生为本 在统筹推进城乡一体化进程中实现科学发展 ·····	(414)
金牛区推进统筹城乡工作情况·····	(419)
武侯区统筹城乡发展情况·····	(431)
成华区推进城乡统筹发展工作情况·····	(436)
龙泉驿区统筹推进城乡一体化 加快建设经济新高地·····	(443)
蓄势后发 再次起跑·····	(451)
新都区统筹城乡发展情况·····	(459)
科学谋划 整体联动 创新机制 在统筹推进城乡一体化中凸显综合效益·····	(466)
都江堰市统筹城乡发展工作情况·····	(472)
彭州市推进统筹城乡发展工作情况·····	(481)
邛崃,在开拓中实现城乡统筹新跨越·····	(488)
崇州市统筹城乡发展的实践与探索·····	(495)
金堂县推进城乡统筹发展工作情况·····	(500)
统筹“三个集中” 加快推进城乡一体化·····	(509)
实施城乡统筹 推进科学发展·····	(518)

深入实施城乡统筹 实现全县又好又快发展·····	(525)
突出资源禀赋 发展生态经济 加快统筹城乡发展步伐·····	(534)
高质量推进“三个集中” 全方位统筹城乡发展 努力开创新津城乡一体化 工作新局面·····	(541)

第五编 实践案例

实施优化公共服务工程 提升老百姓幸福指数·····	(551)
全力打造“五朵金花”·····	(553)
健全惠民利民福祉体系 推进公共服务均等化·····	(554)
两河片区推进“三个集中” 统筹城乡发展的实践和探索·····	(556)
城乡统筹的医疗体制改革典型案例·····	(560)
龙潭三化联动: 1+1+1>3 的城乡统筹创新之路·····	(565)
龙泉驿: 借得“东风”问新路 “黄土变金”富百姓·····	(570)
集中闯出新天地 杏花开启致富门·····	(575)
新都区统筹城乡发展综合示范典型·····	(578)
万春镇天乡路社区统筹发展集体经济 推进农业现代化和农民居民化的实践·····	(582)
用统筹城乡的思路推进灾后农房重建·····	(587)
濠阳镇以发展重点镇为契机 打造统筹城乡发展综合示范点·····	(593)
羊安镇汤营土地入股建公司 农民踏上致富路·····	(596)
崇州桤泉探索破解纯农业地区发展难题·····	(600)
金堂县淮口镇打造城市副中心 统筹城乡发展情况·····	(604)
规划引领 市场运作 政府服务 开创“三化”联动发展的蛟龙模式·····	(606)
安德镇推进“六个一体化” 全力打造综合示范典型·····	(610)
打造安仁特色名镇 推进城乡统筹发展 全面发展 可持续发展·····	(614)
农业地区统筹城乡发展的“复兴模式”·····	(618)
统筹推进农村社区化建设的袁山经验·····	(621)

第六编 成都市 2008 年度统筹城乡发展评价与监测

一、评价指标体系及评价方法的简要介绍·····	(627)
二、2008 年度成都市统筹城乡发展评价监测结果·····	(629)
三、2008 年度成都市统筹城乡发展的评价分析·····	(632)

Annual Report

on Chengdu 成都统筹城乡发展年度报告(2007-2008)
Balanced Rural and Urban Development

第一编 主题报告

全面深入推进城乡一体化 开创成都科学发展新局面

——成都统筹城乡发展的探索与实践

成都是西南地区特大中心城市，但同时又是大城市带大郊区。2003年，全市户籍人口1044.3万人，其中：非农业人口386.23万人，农业人口658.08万人。城市化水平只有36.9%，低于当时的全国平均水平，城乡经济社会发展不协调的矛盾突出。

如何统筹城乡经济社会发展，解决好“三农”问题，实现城乡同发展共繁荣，开创成都科学发展的新局面是摆在市委、市政府和全市人民面前的重大任务。2003年以来，在党中央、国务院和省委、省政府领导下，成都市深入贯彻落实科学发展观，紧紧抓住成都大城市带大郊区、城乡发展不协调这一突出矛盾，坚持不懈地深入实施城乡统筹、“四位一体”科学发展总体战略，着力从统筹城乡发展、解决“三农”问题入手，探索成都科学发展之路。经过六年努力，初步形成了城乡经济社会发展一体化新格局。成都统筹城乡发展的实践探索得到党中央、国务院和省委、省政府的充分肯定，2007年6月被批准为全国统筹城乡综合配套改革试验区。

一、成都市统筹城乡发展总体战略和思路的形成过程

成都市统筹城乡发展总体战略和思路的形成，经历了认识不断提高、实践不断深化的过程。

2003年3月，时任市长的李春城同志要求龙泉驿区、都江堰市、双流县、郫县、大邑县等5个区（市）县开展“统筹城乡经济社会发展，综合运用各种政策，加快城市化进程，全面建设小康社会”试点，拉开了成都统筹城乡发展、推进城乡一体化实践的序幕。8月，市第十次党代会对加快城市化进程，推进跨越式发展作出全面部署。9月，市委、市政府召开统筹城乡经济社会发展、加快城市化进程座谈会，提出贯彻落实市第十次党代会精神，有组织地推进城乡经济社会发展，加快城市化进程，推动农村居民向城镇居民的转变，并明确要求要处理好规划、产业发展、政策配套、身份转变4个关键问题，决定增加锦江区、青羊区、金牛区、武侯区、成华区五城区作为加快推进城市化进程的试点。

2003年10月，市委、市政府在试点的基础上，出台了《关于全面推进规范化服务型政府建设工作意见》，并在全市政府机关和各区（市）县全面推进规范化服务型政府建设。

2003年10月22日,市委、市政府在双流召开全市推进城乡一体化工作现场会,决定在全市推广双流等地推进城乡一体化试点经验,大力实施工业向园区集中、土地向业主集中、农民向城镇集中“三个集中”,强调规划是龙头和基础、产业发展是支撑、建立和完善以市场配置资源为基础的发展机制是关键、制定并实施相关配套政策是保证、把农民身份转变作为推进工作的着眼点和落脚点5个工作重点。

2004年2月,市委、市政府出台《关于统筹城乡经济社会发展推进城乡一体化的意见》,对统筹城乡规划、产业布局、基础设施建设和社会事业发展提出进一步要求,成为我市推进城乡一体化实践的第一个指导性文件。随后,市委、市政府成立了成都市推进城乡一体化工作领导小组,全面推进城乡一体化工作战略部署。2月,在全市农村工作会议上,市委、市政府提出农村工作要以增加农民收入为核心,坚持以科学发展观指导“三农”工作的基本方针,认真落实推进城乡一体化工作的战略部署,突出抓好“农业产业化经营、农村发展环境建设、农村扶贫开发”三大重点工程,强化党对农村工作的领导这个根本保证。4月,在全市领导干部“树立和落实科学发展观”研讨班会上,提出推进城乡一体化要坚持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,以建立市场化配置资源的机制为关键,以制定和完善相关配套政策为保证,以农民的生产、生活和居住方式转变为出发点和落脚点的“六句话”的要求。9月,市委分别召开五城区及高新区、近中郊区县、远郊市县推进城乡一体化工作会等一系列专题会议,对全市深入推进城乡一体化作出部署。逐步形成了以“六句话”、“三个集中”、“三大重点工程”为主要内容的比较完整的工作思路、工作重点和措施办法。

2005年7月,市委在新都区召开了现场会,总结推广了新都的经验,对全市基层民主政治建设进行了全面部署。

2006年1月,在全市贯彻落实科学发展观、构建和谐社会研讨班上,正式提出了“城乡统筹、‘四位一体’科学发展总体战略”,其基本思路是:坚持以推进城乡一体化为核心、以规范化服务型政府建设和基层民主政治建设为保障,整体推进城乡经济、政治、文化、社会建设,把经济社会发展转入“四位一体”科学发展的轨道。

2007年6月7日,成都获批全国统筹城乡综合配套改革试验区。7月,在中共成都市十一届二次全委(扩大)会议上,提出要用“全域成都”的理念实施城乡统筹,按照建设1.24万平方公里的现代化都市区,推动市域经济、政治、文化、社会建设一体发展,整体推进城市和农村的现代化,努力建设现代城市与现代农村和谐相融、历史文化与现代文明交相辉映的新型城乡形态。随后,市委、市政府出台了《关于推进统筹城乡综合配套改革试验区建设的意见》。

2008年1月,市委、市政府出台《关于加强耕地保护进一步改革完善农村土地和房屋产权制度的意见(试行)》,围绕建立健全“归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅”的现代农村产权制度,开展了农村集体土地和房屋确权登记,创新耕地保护机制,推动土地承包经营权、集体建设用地使用权和农村房屋所有权流转,推进农村资产资本化,促进农民生产生活方式转变,为统筹城乡科学发展、解决“三农”问题创造条件。5·12地震灾后,按照胡锦涛总书记在成都视察抗震救灾时作出的“用统筹城乡的

思路和办法抓好抗震救灾的灾后重建工作”的重要指示精神，提出了“努力把重灾区建设成为科学重建、科学发展的样板”的目标，出台了《关于坚持统筹城乡发展加快灾后农村住房重建的意见》等一系列的文件。坚持用“发展性、多样性、相融性、共享性”原则规划灾后重建，总结形成了新农村建设规划原则。11月，出台《关于深化城乡统筹进一步提高村级公共服务和社会管理水平的意见（试行）》，以构建城乡统一的公共服务制度为关键，提高农村基层公共服务和社会管理水平，推进城乡基本公共服务均等化。

至此，成都形成了“以推进城乡一体化为核心、以规范化服务型政府建设和基层民主政治建设为保障的城乡统筹、‘四位一体’（经济、政治、文化、社会建设）科学发展总体战略”，以推进城乡规划、产业发展、市场体制、基础设施、公共服务、管理体制六个“一体化”，加快形成城乡经济社会发展一体化新格局的全面系统的思路、办法和体制机制。尤其是在灾后重建中，成都市以“四性”原则推动新农村建设规划和以农村产权制度改革推动城乡生产要素自由流动“两个突破”，把统筹城乡发展推向了加快城乡全面现代化的新阶段。

二、成都统筹城乡发展的实践

（一）以科学编制“全域成都”规划为龙头和基础，构建新型城乡形态，促进城乡规划一体化

科学规划是城乡一体化的基本依据，也是科学发展和依法行政的基础。

坚持城乡一盘棋、大中小城市和小城镇协调发展的原则，突出以中心城区为核心，以县城、区域中心镇为重点，建立了科学分工、布局合理的城镇体系规划以及农村空间布局规划，精心编制了城乡产业发展、土地利用、城乡基础设施、社会事业发展、生态环境保护等专项规划，形成了城乡统筹、相互衔接、全面覆盖的“全域成都”规划体系和监督执行体系，整体推进城市和农村的现代化，构建城市是现代城市，农村是现代农村，现代城市和现代农村和谐相融，历史文化与现代文明交相辉映的新型城乡形态。

（二）以统筹推进“三个集中”为根本方法，联动推进新型工业化、新型城镇化和农业现代化，促进城乡产业一体化

“三个集中”顺应了社会化大生产的规律，抓住了工业化、城镇化、农业现代化之间相互联系、相互促进的内在规律，是节约资源、保护环境必然选择的必然选择，也是贯彻落实扩大内需、转变发展方式和调整结构要求的根本方法。

一是大力推进工业向集中发展区集中，努力实现新型工业化。坚持走新型工业化道路，做好产业布局与发展规划，不断优化工业布局，将全市116个开发区整合为21个工业集中发展区，规划布局9个工业基础和资源要素较好的重点镇工业点，明确集中发展区和重点镇工业点的空间规模和产业定位，要求新上项目和技改扩建项目原则上必须进入工业集中发展区，同时，建立对引进项目到工业集中开发区内落户的乡镇给予一定比例财政税收分成的工作机制，从根本上改变“村村点火，户户冒烟”的状况，为成都

工业实现集中集约发展奠定了基础。加快基础设施建设,每年在市重点产业发展和重大产业化项目专项资金中安排 1—2 亿元资金,专项用于工业集中发展区基础设施建设补贴,不断提高工业集中发展区承载能力。截止 2008 年,全市工业集中发展区入驻规模以上工业企业 1775 户,工业集中度达 68.2%,完成工业增加值 871.64 亿元。

二是鼓励引导农民向城镇集中,努力实现新型城镇化。坚持走新型城镇化道路,遵循“因地制宜、农民自愿、依法有偿、稳步推进”的原则,有组织分层次地引导农民向城镇转移和因地制宜集中居住。在中心城区,实行农村与城市社区完全接轨,按照城市社区标准建设新型社区,推动农民向市民转变;以县城和区域中心镇为重点,按照城市社区标准建设城镇新型社区,解决征地农民和进城务工农村劳动者居住问题,推动农民向城镇居民转变;在农村地区,按照“宜聚则聚、宜散则散”的原则,因地制宜建设农民新居。2008 年,城镇化率提高到 63.5%。

三是积极推动土地向规模经营集中,努力实现农业现代化。坚持走中国特色的农业现代化道路,以稳定农村家庭承包经营为基础,按照依法、自愿、有偿的原则,稳步推进土地向农业龙头企业、农村集体经济组织、农民专业合作经济组织和种植大户集中,截至 2008 年全市农用地流转面积累计达到 303.0 万亩,占农用地总面积的 28.7%。按照推进“三个集中”和发展现代农业的要求,制定完善了农业产业发展规划,围绕确立的粮油、畜禽、果蔬、花卉苗木、茶桑、林竹、水产等优势产业,建设优势农产品规模化基地,在城市近郊区,着力推进以都市生态休闲观光农业为主的土地规模经营;在中远郊平原地区,着力推进以优质粮油、蔬菜、花卉苗木等产业为主的土地规模经营;在中远郊丘陵地区和盆周山区,着力推进以优质水果、蔬菜、茶叶、蚕桑、旱粮、道地中药材和林竹、水产等产业为主的土地规模经营。着力提高优势农产品加工水平,全市规模以上农产品加工企业达到 608 家。积极发展农业现代物流业,按照规划建设一批设施先进、功能完善、交易规范的批发市场。

(三) 以推进农村产权制度改革为突破口,推动城乡生产要素自由流动,促进城乡市场体制一体化

统筹城乡发展,既要发挥政府的力量,更要重视市场的力量。农村产权制度改革以“还权赋能”为核心,是顺应市场经济规律、加快农村市场化改革进程的重大变革。

一是积极推进农村产权制度改革,解放和发展农村生产力。按照有关法律、法规,开展农村集体土地和房屋确权工作,落实农民对土地和房屋的财产权。截止 2008 年底,全市共有 222 个乡镇、1700 个村(涉农社区)、24247 个组(社)开展农村产权制度改革工作,涉及农户 122.49 万户,完成确权颁证 37.84 万户。创新耕地保护机制,由市、县两级政府每年从财政预算安排 26 亿元设立耕地保护基金(补贴标准为基本农田每年每亩 400 元、一般耕地每年每亩 300 元),为承担耕地保护责任的农民提供养老保险补贴,调动农民保护耕地的积极性,确保耕地总量不减少、粮食生产能力不下降。探索农村产权流转,促进农村资源向资本转变。结合灾后重建推进灾后农村土地、房屋产权抵押担保贷款,通过市场机制解决灾后重建的资金问题。

二是深化农业农村投(融)资体制改革,建立农村多元化投入机制。改革财政对

“三农”投入的方式，按照“政府引导、市场化运作”的方式，组建市县两级现代农业发展投资公司、小城镇建设投资公司和市级现代农业物流业投资公司，建立政府引导、市场运作的投融资平台，2008年，市现代农业发展投资公司对74个农业产业化项目实施了投融资扶持，总投资规模达54.71亿元，其中公司利用融资直接投资13.79亿元，引导放大社会及金融资金40.92亿元。健全吸引社会资金投向农村农业的机制，发布《现代农业发展投资指南》，调动社会资本投入农业和农村的积极性。

三是培育农业农村市场主体，构建农村市场经济的微观基础。扶持培育龙头企业，对发展潜力大、带户能力强的企业连续给予重点支持，构建以产权为纽带、以农户自愿联合为基础、以现代企业制度为核心的农村新型集体经济组织。2008年，全市各类农业产业化龙头企业发展到657家，农业产业化经营带动农户面达到66.7%；农村新型集体经济组织达998个，农村专业合作经济组织达2062个。大力引进市内外的工商企业进入农业领域，推动形成发展现代农业的具有较强竞争优势的农业市场主体。

（四）以改善农村生产生活条件为重点，统筹城乡基础设施建设，促进城乡基础设施一体化

加快农村基础设施和公用设施建设，是改善农村环境和农民生产生活条件的必然要求。

实施了市域高速公路网、多通道路网、县道公路网、旅游公路网、加密乡村公路网等“五网”建设，初步建成连接城区、覆盖乡村、城乡一体的交通基础设施体系，年末公路通车里程达19489公里；加快推进“三轨九路”建设，建立市域现代交通体系，增强对农村的辐射、带动能力；积极推动城市公交向农村延伸，率先在西部实现了县县通高速路、村村通水泥路和城乡客运一体化。加强农田、水利、供电、供气等基本建设，改善农村发展环境。加快城乡垃圾污染物处理、污水处理、园林绿化等环境基础设施建设，加强农村环境综合整治，改善农村卫生条件和人居环境。结合农民集中居住区建设，认真做好水、电、气、路、电视、电话、网络等基础设施全面配套，实行了农村垃圾集中处理，使农民的生产生活条件明显改善。

（五）以建立城乡统一公共服务制度为着力点，加快城乡基本公共服务均衡化发展，促进城乡公共服务一体化

统筹城乡发展，必须在教育、文化、卫生、社会保障等方面，推动城市公共优势资源向农村覆盖，使城乡居民共享改革发展成果。

出台《关于深化城乡统筹进一步提高村级公共服务和社会管理水平的意见（试行）》，按照“政府主导、多方参与，充分发挥村（社区）自治组织的作用，充分尊重农民意愿、维护农民的民主权益”的基本思路，探索建立村级公共服务和社会管理的“分类供给、经费保障、设施统筹建设、民主管理、人才队伍建设”五大机制，促进城乡公共服务均衡发展。先后三次对户籍制度进行改革和调整，稳步推进市域范围内户籍人口自由迁徙，逐步建立起城乡一元化户籍制度。狠抓就业制度改革，着力打破城乡就业二元结构体制，健全完善统筹城乡的就业普惠、就业扶持、就业援助制度，建立城乡一体

的劳动力市场、就业技能培训、就业工作责任等体系,从市到村建立了公共就业服务网络,基本实现城乡居民比较充分就业,2008年末,全市从业人员704.49万人,全市城镇登记失业率3.1%,2007年被国家列为统筹城乡充分就业试点城市。在健全完善城镇居民社会保险制度的同时,建立健全征地农转非人员社会保险制度、非城镇户籍从业人员综合保险制度、新型农村合作医疗制度、农民养老保险制度、少儿住院互助金制度、农村居民最低生活保障制度和城乡一体的社会救助体系,基本实现了城乡社会保险制度全覆盖,截止2008年,全市城镇职工基本养老保险参保262.7万人,失地农民养老医疗保险参保55.3万人,农民工综合社会保险参保84.7万人,被劳动部列为中欧社会保险经办能力建设试点城市。统筹实施“成都教育八大措施”,包括“农村中小学标准化建设、帮困助学、农村中小学现代远程教育、农民教育与培训、教育强乡镇、农村教师素质提升、城乡学校结对子百万学生手拉手活动、稳步推进免费义务教育试点”,大力提高农村教育综合水平,在西部地区率先普及高中阶段教育。实施了乡镇公立卫生院、村卫生站标准化建设,建立了农民工、低保人员惠民药店和医疗服务网点,农村药品监督供应“两网”覆盖面达100%。实施了广播电视“村村通”、信息网络“校校通”工程以及农村党支部活动中心、乡镇文化活动中心等建设,促进了农村文化事业发展。树立了“和谐包容、智慧诚信、务实创新”的城市精神。

(六) 以推进规范化服务型政府建设为保障,加快公共管理向农村覆盖和延伸,促进城乡管理体制一体化

加快建立统筹城乡发展的管理体制,是统筹城乡发展、推进科学发展的重要制度保障。

着眼于促进公共管理和公共服务向农村覆盖和延伸,整合部门职能,建立统筹城乡的大部门管理体制,先后对规划、农业、水务、财政、交通、园林和林业等30多个部门的行政管理体制进行了改革调整,初步形成了统筹城乡发展的管理体制。深入推进行政审批制度改革,促进政府职能转变,先后九次清理减少行政审批项目,行政许可项目由原来的1166项减少到107项;实施并联审批和集中办理模式,先后6次再造审批流程,提高审批效率,压缩办理时限6665个工作日。建立健全决策机制,市委、市政府的重大决策、各部门的重大工作都邀请专家进行咨询论证,与公众利益密切相关的地方性法规、规章草案,都采取邀请市民参加听证、公示、讨论和网上咨询等多种方式,广泛征求社会各界的意见,初步形成了公众参与、专家论证和政府依法决策“三结合”的科学民主决策机制。率先在全省实施了乡镇、行政村区划调整和管理体制改革,撤并了27%的乡镇、47%的村,乡镇党政办事机构减少205个,行政编制减少1028名,党政领导职数减少1133名;乡镇事业单位减少1945个,事业编制减少10994名。积极探索建立农村社会化服务体系 and 社区管理办法,提高乡(镇)村的服务水平。

(七) 以推进基层民主政治建设为关键,加强农村基层基础工作,充分发挥群众的主体作用

完善基层治理机制,充分调动广大农民的积极性、创造性,是形成统筹城乡发展合

力，增强统筹城乡发展动力的最重要基础。

一是健全干部对上负责与对下负责相结合的长效机制。全面推行乡镇和村（社区）党组织书记公推直选，采取党员群众公开推荐、党员大会直接选举的办法，产生基层党组织书记，并逐步进入制度化轨道。全市 3331 个村（社区）党组织书记在 2007 年的村（社区）换届中全部推行了公推直选，全市乡镇换届后新任党委书记全部通过公推直选产生，使群众由“你们的书记”改口为“我们的书记”。开放各级党委常委会（全委会）、人大常委会、政府（部门）常务会，邀请人大代表、政协委员和党员群众代表列席会议，就相关问题反映民意、发表意见、建言献策，使决策由“党委政府定”变成了“大家定”。全市共开放各项会议 9257 次，邀请列席代表 36522 人次，提出意见建议 10000 余条，采纳 6700 多条，解决实际问题 5000 多个。按照公开内容明细化、公开形式多样化、公开程序规范化的要求，建立完善党务、政务和村（居）务公开制度。

二是完善农村基层治理机制。坚持以党内民主推动人民民主，加强和改善农村村“两委”建设，构建在党的领导下，以政府管理为基础、村民自治为核心、社会组织广泛参与的多元乡村治理机制，让农民在参与经济发展和民主管理中增强自主意识，发挥主体作用。探索农村基层公共服务和社会管理纳入公共财政的办法，保证农村基层公共服务和社会管理的正常运转。健全村级服务体系，完善村级人民调解、矛盾排查调处机制，建立与政务服务中心相对接的、统一的村级服务管理信息网络、社会公共安全管理网络。逐步推行民主议事制度，搭建了群众议大事、谈民事、说家事的平台，改善基层党群、干群关系，维护和保障群众的各项民主权利。在大邑等地开展了“民主荐事”活动试点，10 余万党员群众参与了民主推荐、科学决定政府为公众办实事项目的“民主荐事、科学定事”活动，使干什么先听群众意见。积极探索党内民主，落实党员主体地位。拓展党代表参与管理党内事务的渠道，开展党委委员联系党代表、党代表联系党员、党员联系群众的“三联系”活动，发挥了沟通信息、建言献策的作用。

三是积极推行社会评价。在基层党委政府年度考核和干部考察中，引入民主测评、民意调查、述职评议、线型分析等手段，开展了以党员群众为参与主体的乡镇党委书记民主评议，形成了区（市）县、部门和乡镇（街道）领导干部、村（社区）干部、普通党员“四级社会评价网络”和“下评上、民评官、基层评机关”的社会评价机制。

三、成都市统筹城乡发展取得的主要成效

从 2003 年开始，成都在学习领会和贯彻落实科学发展观的过程中，坚持不懈地推进城乡一体化发展战略，边实践、边总结，逐步认清了一条规律，找到了一条正确路径，形成了一套办法，进入了一个新的发展阶段。

（一）认清了“城市与农村相互依存共生共荣、城乡发展必须统筹推进”的现代化发展的重要规律

“四个不协调”和“一个差距拉大”是我国面临的重大发展难题，中央把统筹城乡发展放在“五个统筹”的首位，就是高度重视解决城乡发展不协调、城乡差距不断扩大

这个问题的极端重要性、根本性、基础性。多年经济社会发展的历史和实践证明,忽视城乡联系,就“三农”抓“三农”或就城市抓城市,都是行不通的,其结果必然是农村的发展缺乏动力、城市的发展缺乏后劲,整个经济社会发展难以健康持续,是 $1+1<2$;而统筹城乡发展使农村和城市在城乡大系统中来实现各自的更好更快发展,并产生整体优化功能,是 $1+1>2$ 。统筹城乡发展不仅是解决“三农”问题,并且将使改革从领域内走向跨领域、从单一改革走向综合改革、从微观层面走向宏观层面。统筹城乡发展,顺应了城市与农村相互联系、相互促进的内在规律,包括了经济、政治、文化、社会 and 党的建设的各个方面,涵盖了地方党委、政府工作的全部内容,对推进科学发展、构建和谐社会具有全局性、战略性、根本性作用。实践证明,统筹城乡发展抓住了解决当前经济社会发展中诸多矛盾和问题的关键,体现了中央关于扩大内需、转变发展方式的要求,是地方党委贯彻落实科学发展观的主要实践活动。

(二) 找到了一条符合科学发展观要求、适合成都实际、具有成都特色的城乡一体化的发展路径

城乡一体化就是城乡一体、统筹推进的城市化,其实质是新型城市化。传统的城市化,要么就是简单地等于农民进城,户籍一改,农民变市民,乡镇变街道,就是城市化了,传统的城市化率就是按居住地讲城市人口比例,比例虽然上去了,但标准过低,甚至生产生活方式并没有大的变化,老二元结构变成了新二元结构;要么就是简单地等于城市的建设和城市的扩张,城市还是城市,农村还是农村,还是二元结构。成都的城乡一体化在推进城市化的进程中,不是就农村说农村、就城市说城市,而是把城市和农村统筹考虑、三次产业联动发展、经济发展和公共服务配套推进,最终目标是形成一个新型城乡形态,即“城市是现代城市,农村是现代农村,现代城市和现代农村和谐相融,历史文化与现代文明交相辉映”。因此,成都推进的新型城市化,既要让农村大量富余人口有序转移到城市或城镇,从生产生活方式上真正成为地地道道的城市居民,又要让留在农村、具备条件的人口集中居住到现代农村新型社区,享受延伸到农村的现代城市文明。实现这一目标,产业发展是支撑,城乡生产要素自由流动是关键,基础设施和公共服务城乡均衡配置是保障。所以,推进城乡一体化不单注重城市发展,而且注重整个市域范围内的统筹发展;不单注重经济发展、城市基础设施建设和城市功能和完善,而且注重城乡社会事业全面进步;不单注重干部群众素质的提高,而且注重体制机制的改革与完善。可以说,城乡一体化实际上为成都铺设了一条健康的城市化轨道,初步走上了一条城乡同发展共繁荣的科学发展、全面现代化的路径。

(三) 形成了一套行之有效的办法和经验。

成都在统筹城乡发展、推进城乡一体化的生动实践中,通过不断地摸索和创新,逐渐形成了一整套行之有效的办法和经验:始终坚持规划先行,制定和实施覆盖城乡的“全域成都”科学规划;把“三个集中”作为根本方法,联动推进新型工业化、新型城镇化和农业现代化;推进农村产权制度改革,加快农村市场化改革进程;统筹城乡基础设施和公共服务设施建设,推进城乡基本公共服务均衡化配置;推进规范化服务型政府