

Disclaimer:

The views expressed in this document are those of the author, and do not necessarily reflect the views and policies of the Asian Development Bank (ADB), its Board of Directors, or the governments they represent. ADB does not guarantee the accuracy of the data included in this document, and accept no responsibility for any consequence of their use. By making any designation or reference to a particular territory or geographical area, or by using the term “country” in this document, ADB does not intend to make any judgments as to the legal or other status of any territory or area.

成都市城乡一体化项目

中国人民大学 叶裕民 教授
中国浦东干部学院 焦永利 博士

2014. 10. 24

提 纲

- 一、对城乡一体化的基本理解
- 二、项目背景与总体历程
- 三、成都推进城乡一体化的系统框架
- 四、各领域改革与实施路径
- 五、总体成效与具体案例
- 六、小结

一、对城乡一体化的基本理解

现代化=工业化+城市化

- * 现代化是一个国家由传统的农业社会向现代工业和城市社会转化的过程。
- * 城乡一体化是现代化的目标和重要内涵

	任务	第一主体	路径	目标
工业化	经济发展	企业家	资本积累与创新 建立以高效率产业为主的现代产业体系	国强
城市化	社会进步	政府	人口的空间流动与社会流动 建立以中产阶级为主的现代社会结构	民富 城乡一体化

一、对城乡一体化的基本理解

城乡一体化是城市化的终极目标

- (1) **经济一体化**——促进城乡之间生产要素有序流动，发展以农业现代化为核心的农村经济，缩小城乡产业效率差距；
- (2) **社会一体化**——提高乡村居民收入水平，缩小城乡居民的收入差距；
- (3) **制度一体化**——为农村地区提供均等化的公共服务，缩小城乡居民享受公共服务水平的差距。
- (4) **城市内部二元结构一体化**是中国更加严峻的任务。

一、对城乡一体化的基本理解

城乡一体化“四步走”战略

第一，城市通过新型工业化扩大就业，为农村富余劳动力提供发展空间，这是统筹城乡发展的起点。解决农村富余劳动力如何“流”的问题

第二，通过城市的以户籍制度为核心的制度配套创新和改革，使进入城市的人口及其家属成为真正的城市居民，提升城市整体品质，积累人力资本，这是统筹城乡发展的核心内容。解决富余劳动力如何“留”的问题

第三，“三个集中”促进城乡生产要素有序流动，谋求社会资本、财政资金和土地的规模经济效益，这是统筹城乡高效有序发展的关键。解决富余劳动力及各类生产要素往“哪里流”的问题。

第四，为农村地区农业现代化和农民生活提供全方位、均等化的公共服务，是统筹城乡发展的落脚点。解决“不流入城市留在乡村”的居民的发展问题。

二、项目背景与总体历程

成都，地处中国西南地区，面积12390平方公里，别称“蓉城”、“锦城”，简称“蓉”。是国家历史文化名城，物产丰富，享有“天府之国”美誉。



二、项目背景与总体历程

项目起始条件

- 2002年：成都总人口1028万，其中农村人口占60%。
- 郊区农村山区丘陵占60%，平原仅占40%，平原区人口密集，人地矛盾尖锐。
- 西部大开发以来，城市经济发展较快，城乡收入差距拉大。城乡居民收入比由1997年的2.45:1增加到2002年的2.66:1。
- 城乡二元结构刚性成为成都现代化发展的**核心矛盾**。

决策思路过程

21世纪之初，成都市研判发展面临的形势和任务，认为：

- 起步于2000年的中国西部大开发战略必然给西部中心城市带来历史性机遇
- 成都的发展必须确立“以人为本”的发展理念，抓住城乡二元结构这一核心矛盾
- 充分吸收沿海地区改革开放20年发展经验和教训，探索**转型发展**之路

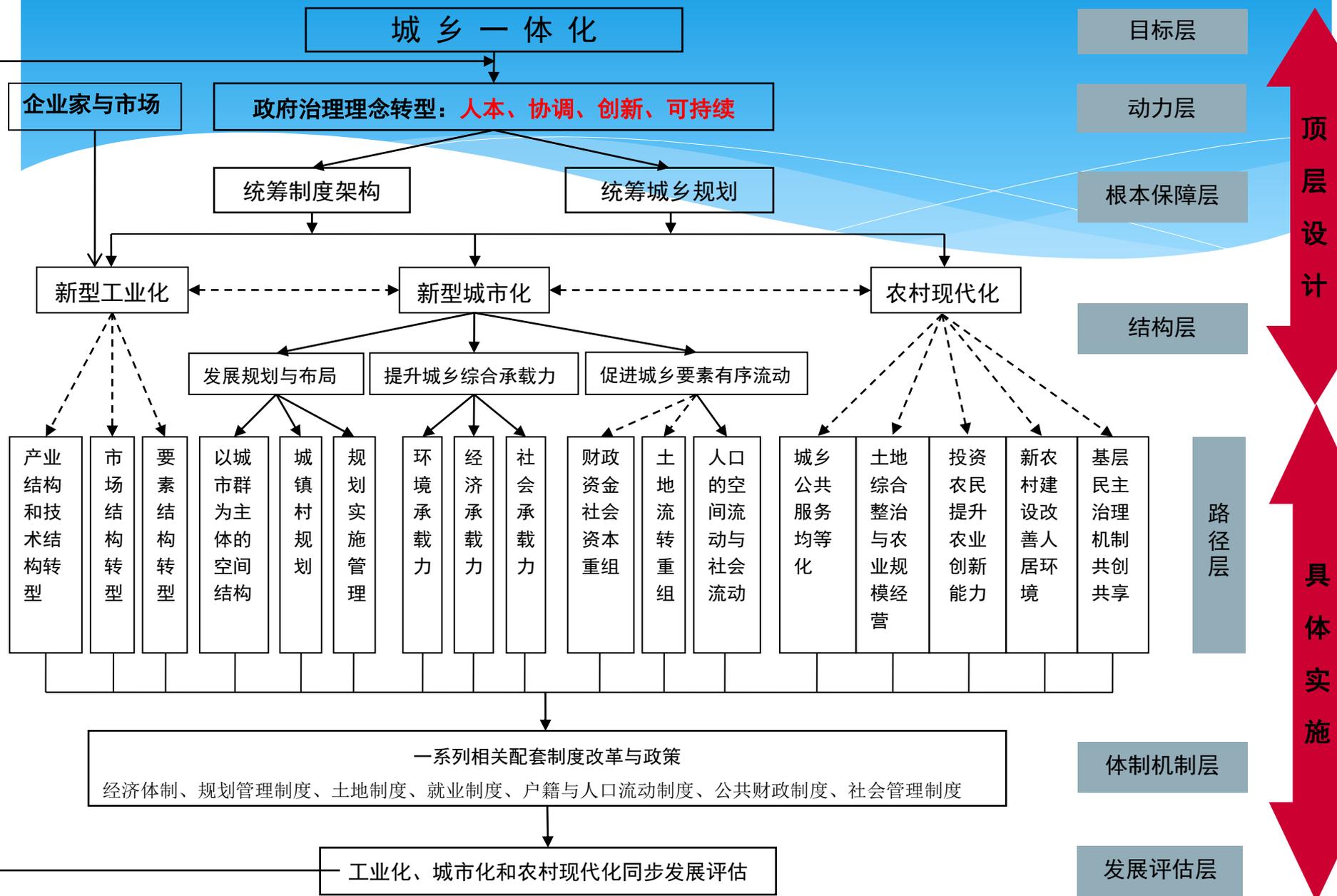
确定战略方向

经过全面分析，成都市委市政府果断地以解决农民和农村发展问题为突破口，以城乡一体化为目标，探索全新的**统筹城乡发展之路**。

总体历程：三个阶段

	第一阶段	第二阶段	第三阶段
时间	2003~2006	2007~2008	2009~
名称	建立理念和框架阶段	全面系统推进阶段	改革攻坚向更高目标迈进阶段
标志性事件	2003年3月，5个郊区（市）县同时开展统筹城乡发展试点	2007年6月7日，国家发展与改革委员会下发《关于批准重庆市和成都市设立全国统筹城乡综合配套改革试验区的通知》	2009年12月21日，成都市委工作会议正式确立建设“世界现代田园城市”的历史定位和长远目标
关键词	理念创新、制度架构 统筹规划、三个集中 公共服务均等化	全域成都 系统制度创新 六个一体化	农村四大基础工程 世界现代田园城市 共创共享 城乡要素自由有序双向流动
功能和作用	形成科学共识 明确合理预期 构建服务政府 融合党群关系 改善农村贫困面貌	形成城乡一体化发展的体制机制 初步形成“三化”同步推进的发展格局	全面构建城乡统一要素市场，形成劳动力、资本和土地在城乡间有序流动格局 快速聚集高端产业资本 提升城市国际化功能和国际竞争力
难点	统一理念 构建服务政府 规范财政转移支付制度 均等化公共服务	部门化管理与全域成都的矛盾 土地、资本要素流动与重组 有效推进新型工业化	城乡统一建设用地（指标）市场建设与规范运行及其利益合理分配 自始至终尊重群众意愿 正确处理新型工业化发展中的若干重大问题
成就	形成紧凑规划的空间格局，城市环境承载力大大增强 劳动力及人口有序流动 均等化公共服务切实推进，政府公信力增强 农村居民配合政府意愿增强 城乡差距扩大态势得到遏制	全社会认同统筹城乡发展 科学规划有效统领统筹城乡发展全局 全面形成基本公共服务均等化格局 初步形成城乡一体化发展的体制机制 城乡差距呈现缩小趋势 成都居民幸福感普遍增强 城乡发展的三大聚集承载力增强	初步建立城乡统一要素市场 初步形成新型基层民主治理机制 初步形成农村公共服务和社会管理体制机制 初步形成“三化”同步推进格局 城乡发展的聚集承载力增强 城乡共创共享格局基本形成

三、成都推进城乡一体化的系统框架



城乡一体化

目标层

企业家与市场

政府治理理念转型: 人本、协调、创新、可持续

动力层

统筹制度架构

统筹城乡规划

根本保障层

新型工业化

新型城市化

农村现代化

结构层

发展规划与布局

提升城乡综合承载力

促进城乡要素有序流动

产业结构和技术结构转型
市场结构转型
要素结构转型

以城市群为主体的空间结构
城镇村规划
规划实施管理

环境承载力
经济承载力
社会承载力

财政资金社会资本重组
土地流转重组
人口的空间流动与社会流动

城乡公共服务均等化
土地综合整治与农业规模经营
投资农民提升农业创新能力
新农村建设改善人居环境
基层民主治理机制共创共享

路径层

一系列相关配套制度改革与政策

体制机制层

经济体制、规划管理制度、土地制度、就业制度、户籍与人口流动制度、公共财政制度、社会管理制度

工业化、城市化和农村现代化同步发展评估

发展评估层

顶层设计

具体实施

三、成都推进城乡一体化的系统框架

制度改革与机制创新内容（1）

	第一阶段	第二阶段	第三阶段
1. 政府机构改革	<ul style="list-style-type: none">①深化2000年开始的行政审批制度改革②深化投融资体制改革③启动规范化服务型政府建设④市级政务服务中心投入使用	<ul style="list-style-type: none">①大规模清理审批项目，全面清理对非行政许可审批项目②优化审批流程，推进并联审批③建立形成城乡一体的四级政务服务体系④开展多次机构改革，城乡管理一体化格局初步形成	<ul style="list-style-type: none">①开展新一轮以大部门制为特征的机构改革②优化纵向权责配置③在全国率先开展乡镇综合改革，推进基层政府职能转变，完善新型基层治理机制④着力推进依法行政，确保政府规范化高效运行
2. 人口流动制度	<ul style="list-style-type: none">①取消户口指标限制，以准入条件代替入城指标②具有合法固定住所、稳定的职业或生活来源为基本落户条件③取消“农业户口”和“非农业户口”性质划分，统一登记为“居民户口”	<ul style="list-style-type: none">①本市进城务工农村劳动者租赁住房合法的可以入户②允许并鼓励带着迁移③放宽市外人员入户条件	<ul style="list-style-type: none">①统一全域户籍制度，实现居民自由迁徙②实现统一户籍制度下居民享有平等的公共服务③允许农民带着土地产权到城市落户④取消暂住证制度实行居住证制度

三、成都推进城乡一体化的系统框架

制度改革与机制创新内容（2）

	第一阶段	第二阶段	第三阶段
3.城乡土地资本流转机制	<ul style="list-style-type: none">①探索改革土地制度,推进城乡土地流转②以农地整理和村庄整理为工作平台,实施城乡建设用地增减挂钩政策③开展投融资体制改革、行政审批制度改革④降低市场要素重组的制度费用,创造市场配置资源的条件	<ul style="list-style-type: none">①开展农村土地确权颁证工作②灾后推出城乡居民联建政策③成立农村产权交易所,搭建土地指标交易平台,扩大土地流转半径,推动农村土地承包经营权、林权、农村房屋所有权等要素市场化流转④设立3个市级涉农投融资平台,以财政资金为杠杆撬动金融资本和社会资本增加向“三农”的投入⑤开始建立和完善涉农担保服务体系和保险服务体系	<ul style="list-style-type: none">①全面推进农村产权制度改革②开展农村土地综合整治,进一步整合资源投入农村③开展建设用地指标交易④在产权逐步清晰,交易平台搭建完成,金融服务日趋完善的基础上,大规模社会资金携带技术、管理要素涌入农村,城乡融通的要素配置机制发挥作用
4.社区治理机制		<ul style="list-style-type: none">①构建在(村)社区党组织领导下,以村民自治为核心、社会组织广泛参与的新型村级治理机制②以村民议事会制度开展农村土地产权改革、公共服务供给等民主决策事务③理顺村自治组织与集体经济组织、社会管理和公共服务组织之间关系,推行集体资产经营管理职能与农村自治职能分离	<ul style="list-style-type: none">①完善新型村级治理机制配套制度,保证村民议事会规范化运行,促进村委会转变工作职能②补充村务监督委员会对村级治理的监督职能③深化农村新型基层治理机制建设和加强城市社区居民自治功能,探索城乡融合的社区治理机制

三、成都推进城乡一体化的系统框架

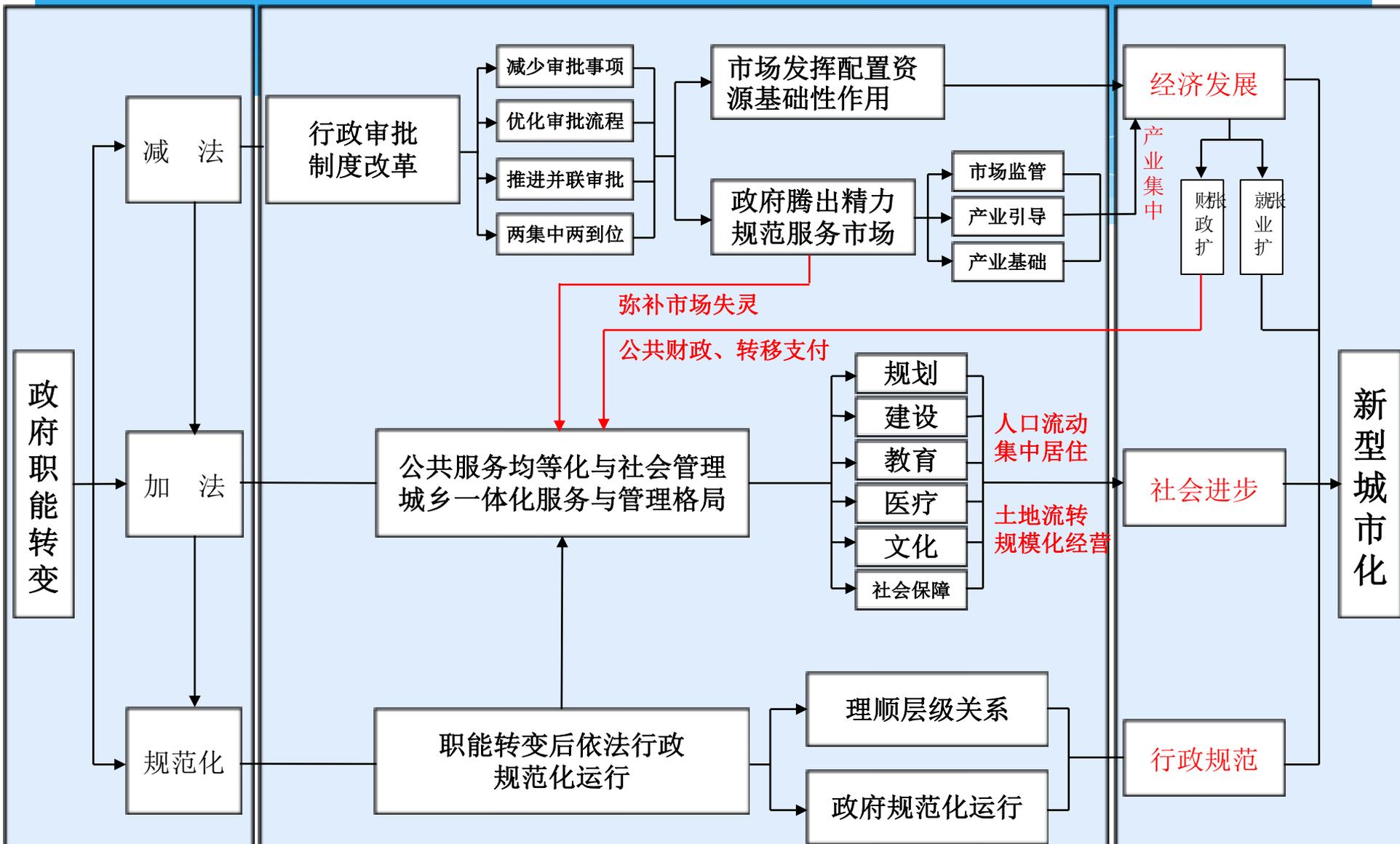
制度改革与机制创新内容（3）

	第一阶段	第二阶段	第三阶段	
5.公共财政制度	初步建立各级公共财政支出保障机制，加大各级政府对公共服务的财政投入力度	①调整财政支出结构，向民生领域和农村倾斜；②优化财政转移支付结构，对不同区（县）实行差别化财政补贴	①完善财政转移支付制度，一般性转移支付规模和比重增加 ②开始财政投入方式改革，以公共财政投入为杠杆撬动社会投融资	
6.公共服务体制机制	总体	建立城乡一体的基本公共服务规划编制体制	创新公共服务村级投入机制，设立公共服务和社会管理专项资金	
	教育	①统筹城乡中小学布局，以标准化推进城乡教育硬件设施均衡化；②建立市级和区(市)县分项目、按比例分担的农村义务教育经费保障机制	①深化农村义务教育经费保障机制改革 ②深化基础教育“以县为主”的管理体制改革	①建立政府购买社会组织服务制度 ②深化乡镇和街道工作目标绩效考核制度改革
	就业	①建立促进就业三大制度：就业普惠制度、就业扶持制度、就业援助制度 ②建立对就业培训机构的管理制度	①完善城乡一体的劳动力就业实名制动态管理制度 ②建立了以市场为导向的就业培训机制，推行“就业培训券”制度，推行政府购买培训成果的办法	①建立促进实现充分就业的目标责任体系，将城乡充分就业确定为各级政府的目标；②实现城乡劳动者同等享受公共就业服务和就业援助、平等享受失业保险待遇
	社会保障	①建立非城镇户籍从业人员（农民工）综合社会保险制度 ②建立征地农转非人员社会保险制度 ③开始新型农村合作医疗改革	①建立新型农民养老保险制度 ②建立城镇老年居民养老保险制度 ③改革管理体制，成立统一的医疗保险经办机构 ④建立城镇居民基本医疗保险制度	①非城镇从业人员综合保险并轨城镇职工社会保险；②全市基本养老保险统一为城镇职工基本养老保险制度和城乡居民基本养老保险制度；③建立由城镇职工和城乡居民医疗保险构成的一体化基本医疗保险体系，筹资标准、参保补助、待遇水平城乡均等
	医疗卫生	①以标准化建设推进城乡医疗卫生设施均衡化，实现城乡社区卫生服务全覆盖 ②探索农村卫生县乡两级架构管理体制	①改革管理体制，成立医院管理局 ②建立公共卫生长效投入机制	开始推行“基本公共卫生服务包”，探索由服务对象自主选择服务机构的机制

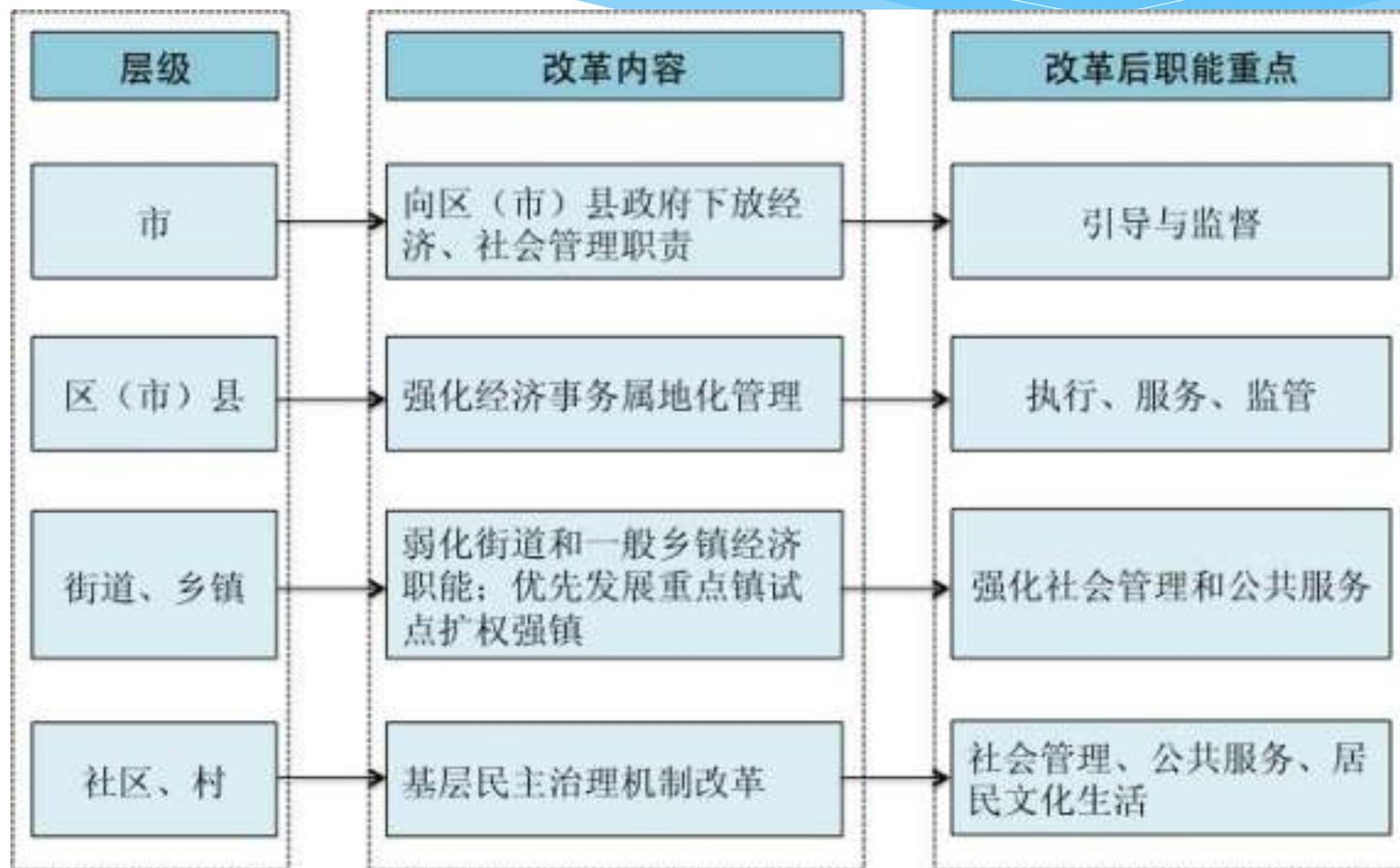
四、各领域改革与实施路径

1. 转变理念：转变政府职能，构建服务型政府
2. 规划引领：城乡一体化的发展规划
3. 公共服务：以标准化全面推进基本公共服务一体化
4. 产业支撑：推进城市新型工业化扩大就业
5. 要素流动：全面促进生产要素有序流动
6. 民主保障：建立基层民主机制
7. 农村发展：全面推进农村现代化

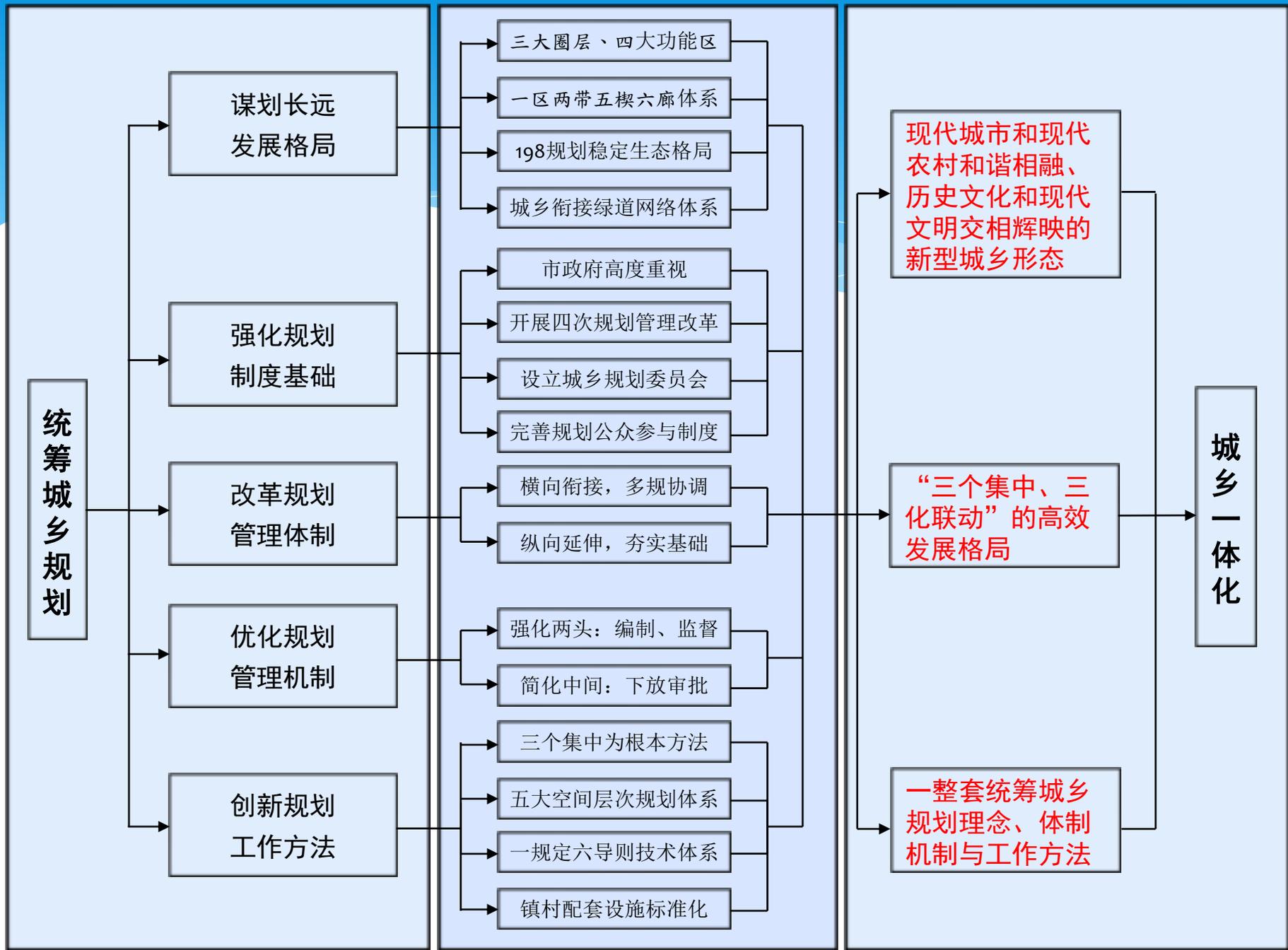
1. 转变政府职能，构建服务型政府



成都城乡一体化政府纵向职能调整框架图



2. 规划引领：城乡一体化的发展规划



统筹城乡规划

谋划长远
发展格局

强化规划
制度基础

改革规划
管理体制

优化规划
管理机制

创新规划
工作方法

三大圈层、四大功能区

一区两带五楔六廊体系

198规划稳定生态格局

城乡衔接绿道网络体系

市政府高度重视

开展四次规划管理改革

设立城乡规划委员会

完善规划公众参与制度

横向衔接，多规协调

纵向延伸，夯实基础

强化两头：编制、监督

简化中间：下放审批

三个集中为根本方法

五大空间层次规划体系

一规定六导则技术体系

镇村配套设施标准化

现代城市和现代
农村和谐相融、
历史文化和现代
文明交相辉映的
新型城乡形态

“三个集中、三
化联动”的高效
发展格局

一整套统筹城乡
规划理念、体制
机制与工作方法

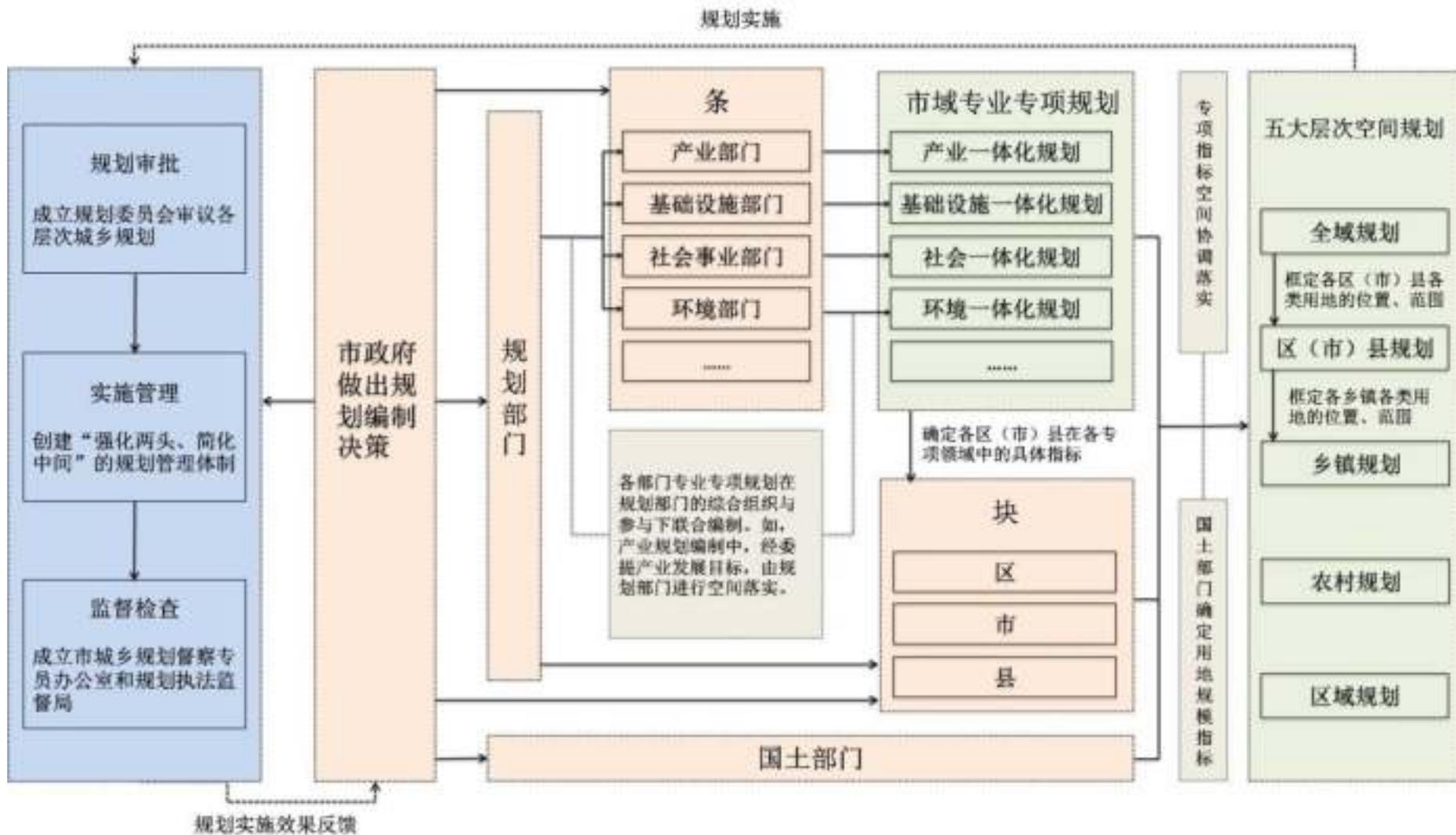
城乡一体化

成都规划

成都面积12390平方公里，人口1404.76万人。

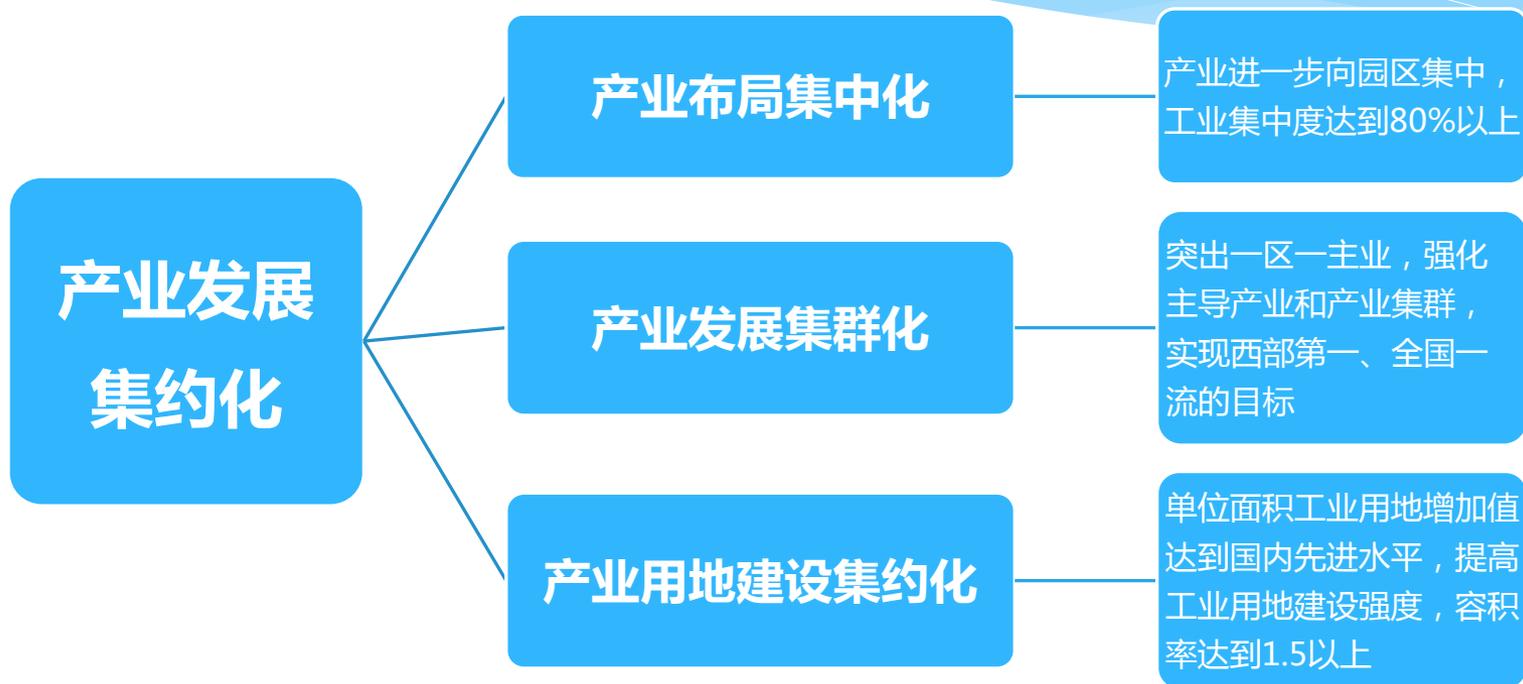
2003年以来进行了长期的乡村规划与发展探索，取得了系统的成效。





成都城乡一体化规划运行机制

产业发展集约化



农村集约化发展

- 农村建设用地集约化
- 农用地集约化





“198”地区规划，构建环城绿廊

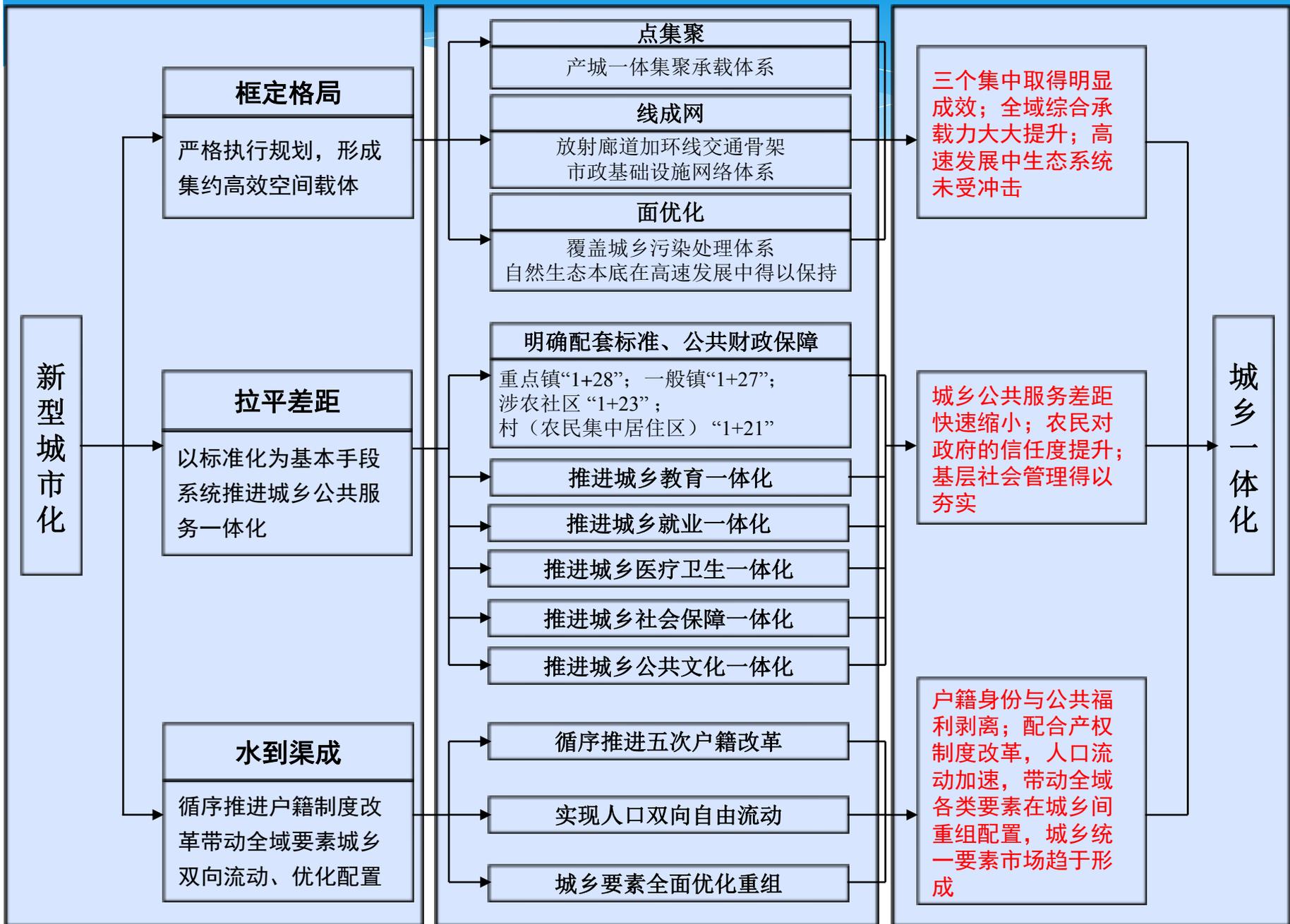


串联城乡的绿道体系



绿道实景

3. 公共服务：以标准化全面推进基本公共服务一体化



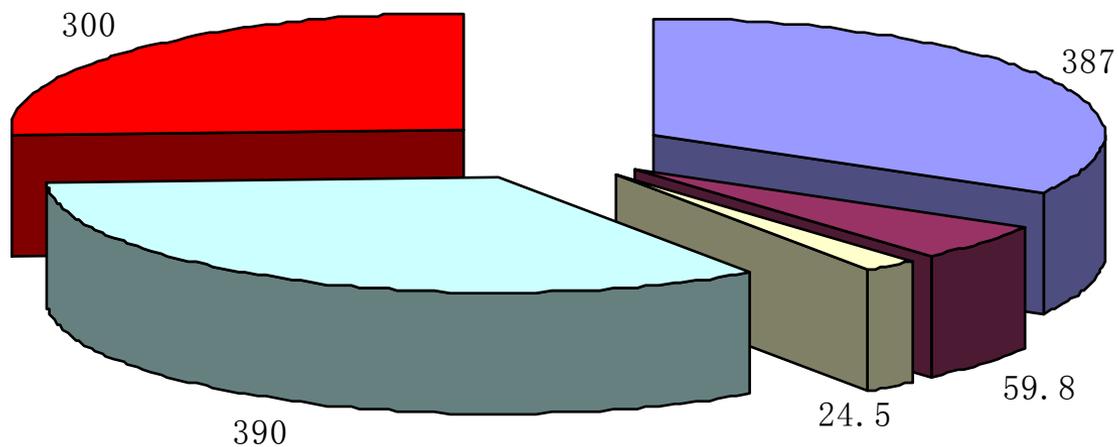
构建规范的财政转移支付制度

- * 规范的财政转移支付制度是发达国家促进社会公平的重要举措。
- * 建立规范的财政和转移支付制度，保障城乡基本公共服务均等化。
- * **成都**以2008年为基数，各级政府每年新增的公共事业和公共设施建设政府性投资主要用于农村公共事业和公共设施建设，直至城乡公共服务基本达到均等化。
- * 在成都的财政转移支付中，边缘郊区占70%以上，近郊区占20%以上，中心城区不到10%。
- * 2009年，成都开始为每个村庄配备20万元公共资金，由各个村村集体民主决策其个性化的用途。该数据在2011年已经提高到30万元，
- * 该经费由市政府和地方区县政府分别承担。在远郊区，市政府与区县政府承担的比例为7:3，而该比例在相对发达的近郊区为5:5，中心城区更为0:10。

成都市财政2003-2008年农村公共服务主要项目投入123.26亿元

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
文化	248	319	3730	5054	11791	23631
卫生	3629	2405	14639	36407	27732	30768
教育	12775	16028	49301	176189	209356	337551
道路	1200	4950	13104	21965	92313	50861
社会保障补助	数据缺	4000	24524	51450	123139	147743
合作医疗	1191	3272	10991	20864	26777	49854
就业培训补贴	100	1200	5342	4440	6044	5686
小计	19143	32174	121631	316369	497152	646094

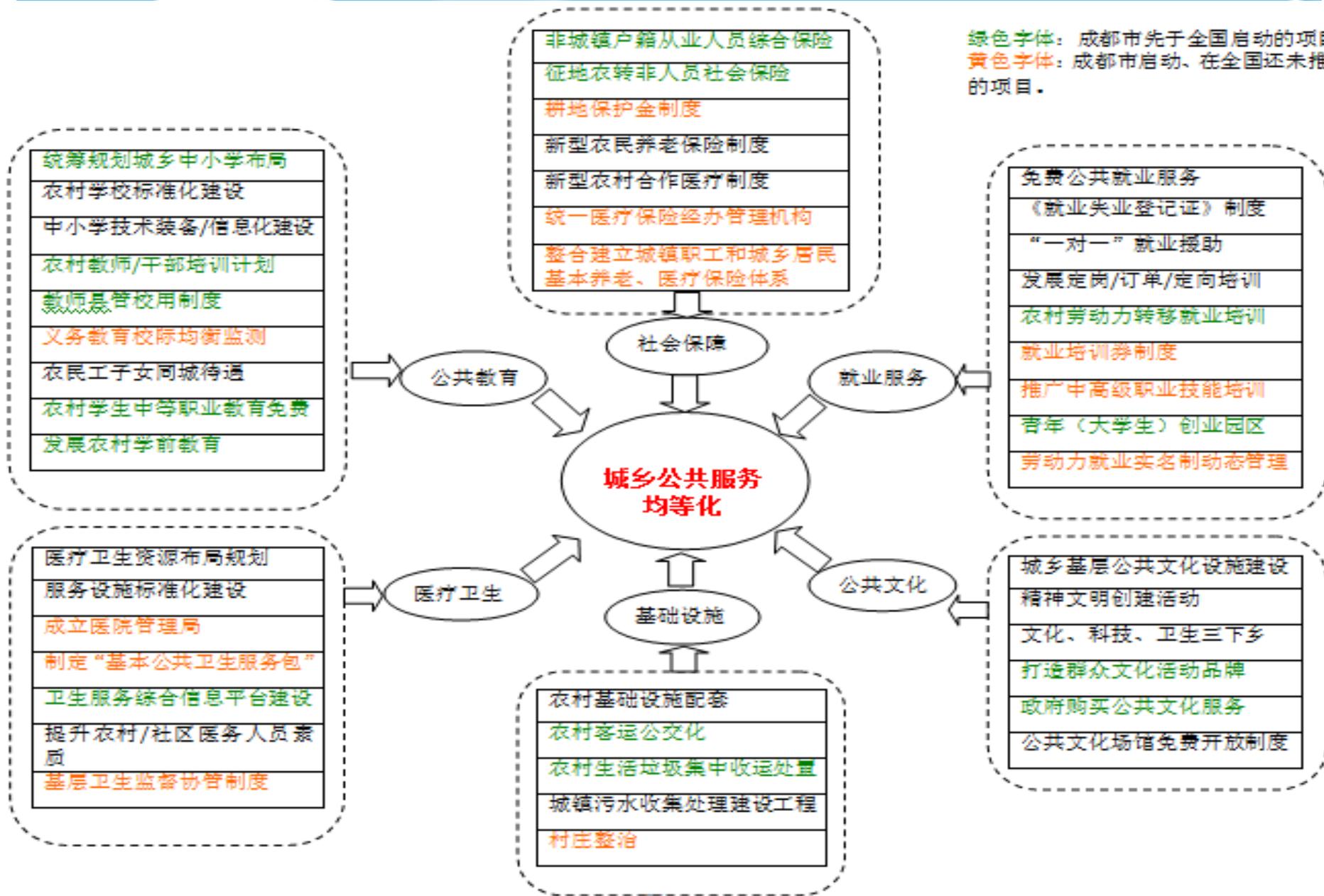
又新镇2006财政收入为0，财政支出210万，
各项“三农”投入及结构如图（万元）



■ 农业综合开发 ■ 粮食直补 ■ 扶贫及抗旱资金
■ 标准化学校建设 ■ 标准化医院建设

构建城乡公共服务均等化发展大系统

绿色字体：成都市先于全国启动的项目。
黄色字体：成都市启动、在全国还未推广的项目。



站指导工作

招聘单位	联系电话	招聘工种	招工人數			年龄		身高		文化程度	试用期 月收入	其他
			总数	男	女	下限	上限	男	女			
0000025236	87706623	营业员	4		4		40		高中	500.00	期满:500.	
0000025235	89655672	服务业专业人员	4						初中			
0000025234	89655672	服务业专业人员	8				45	50	初中			
0000025233	89655672	大堂经理	4						大专	1000.00		
0000025232	86613179	宾馆酒店服务员	5		5		45		高中			
0000025231	87706623	仓库管理员	2	2					高中	900.00	期满:1000	
0000025230	86613179	保洁员/清洁工	40	20	20		45		初中			
0000025229	89655672	服务业专业人员	10	5	5	18	30		高中	500.00		
0000025228	86613179	发行员	20	10	10		50		初中			
0000025227	87706623	市场销售助理	5				30		大专	800.00		
0000025227	87706623	财务总监	1				50		大专	1500.00	期满:2500	
0000025226	86613179	维修电工	10	10			40		高中			
0000025222	83322106	其它专业人员	1	1					初中	450.00		
0000025221	86613179	服务业专业人员	40	20	20		30		初中			
0000025220	86613179	服务业专业人员	2	2			40		高中			
0000025218	86613179	工业/生产/工程	3	3			45		高中			
0000025216	86613179	文化/教育	5		5		50		高中			
0000025215	86613179	文化/教育	2	2			60		初中			
0000025214	85111035	小车司机 (C)	1	1					不限	900.00		
0000025213	89655672	美容师	4	2	2				高中			

以标准化化全面推进公共服务均等化——重点镇1+28

类别	序号	项目	配置标准	供给主体	配置弹性	备注
公共管理服务 体系及设施	1	城乡建设规划体系		政府为主	必须配置	
	2	综合性便民服务中心 (含★水、电、气等代收代缴网点等)	建筑面积不低于100m ²	政府为主	必须配置	
	3	城市管理队伍		政府为主	必须配置	
	4	农业服务中心	建筑面积不低于800m ²	政府为主	必须配置	
	5	★网络设施	可接入成都市电子政务外网, 接入带宽根据实际业务需求进行配置	政府为主	必须配置	
教育 设施	6	标准化学校	按照(成府办〔2012〕2号)文件执行	政府为主	必须配置	
	7	★幼儿园	生均用地不低于13m ² 生均建筑面积不低于8.8m ²	政府为主	必须配置	
医疗卫生设施	8	标准化卫生院	建筑面积不低于3000m ²	政府为主	必须配置	
社会福利和保 障设施	9	职业技能培训点 (应急教育宣传点)	建筑面积不低于1000m ²	政府为主	必须配置	可共享
	10	社会福利院(敬老院)		政府为主	必须配置	可相邻共享
文化体育设施	11	标准化体育设施(田径 灯光球场、羽毛球场等)	可与镇域学校或其他单位共享	政府为主	必须配置	
	12	全民健身广场	平原镇(乡)地区用地面积不低于2000m ² , 丘区、山区根据实际情况	政府为主	必须配置	可共享
	13	综合文化活动站(含★ 青少年空间)	建筑面积不低于500m ²	政府为主	必须配置	可共享
商业服务设施	14	★农贸市场	按场镇规划, 根据实际情况配置	市场为主	必须配置	
	15	★市场化商业服务设施 (超市、农资等设施)	结合实际需求	市场为主	按需配置	
	16	★特色商业街区或商业 综合体	根据条件和结合历史文化遗存建设, 发展特色商业或现代服务业	市场为主	必须配置	可与市场商业服 务设施统筹整合
市政公用设施	17	污水收集及处理系统	能进管网的全部进管网, 未能进管网的污水处理率不低于75%	政府为主	必须配置	
	18	自来水供应系统	城镇自来水供水率不低于85%	政府为主	必须配置	
	19	环卫洒水车	不低于2台	政府为主	必须配置	
	20	★垃圾收运设备	按人口需要配置垃圾运输车或实行外包服务	政府为主	必须配置	
	21	交通客运站 (★公共交通站点)	以停车场为依托具有集散旅客、售票和停发客运班车功能的场站, 占地面积不低于200m ²	政府为主	必须配置	
	22	公园或公共绿地	结合环境和地形地貌建设	政府为主	必须配置	
	23	公厕	每2000人配置一座三星级公厕	政府为主	必须配置	
	24	★公共停车场		政府为主	按需配置	可共享
金融邮电设施	25	★非机动车公共存放处		政府为主	按需配置	
	26	★金融服务网点		市场为主	按需配置	可整合
	27	★邮政网点	建筑面积不低于150m ²	政府为主	必须配置	可整合
	28	★电信业务网点	建筑面积不低于30m ²	政府为主	必须配置	可整合

以标准化化全面推进公共服务均等化——村1+21

类别	序号	项目	配置标准	供给主体	配置弹性	备注
公共管理服务设施	1	★社会综合服务管理工作站（劳动就业、社保等）	建筑面积不低于80m ² （其中劳动保障站单独建设建筑面积不低于50m ² ，与其他部门合建分配面积不低于25m ² ）	政府为主	按需配置	与所在村（社区）共享
	2	★社会组织和志愿者服务办公室		政府为主	按需配置	可以共享
	3	★水、电、气等代收代缴网点		政府为主	必须配置	可以共享
	4	★网络设施	可接入成都市电子政务外网，接入带宽根据实际业务需求进行配置	政府为主	必须配置	
教育设施	5	★幼儿园	生均用地不低于13m ² ；生均建筑面积不低于8.8m ²	市场为主	按需配置	相邻共享
医疗卫生设施	6	卫生服务站	建筑面积不低于200m ²	政府为主	必须配置	可共享
文化体育设施	7	全民健身广场	根据具体居住人口确定面积	政府为主	必须配置	相邻共享
	8	综合文化活动室	根据具体居住人口确定面积	政府为主	必须配置	
商业服务设施	9	农贸市场		市场为主	按需配置	相邻共享
	10	日用品放心店	建筑面积不低于20m ²	市场为主	必须配置	相邻共享
	11	农资放心店	参照市农委制定的星级农资店建设标准	市场为主	必须配置	相邻共享
市政公用设施	12	★污水处理设施及排水配套管网建设	1、能进管网的进管网，没有进管网的污水处理率不低于70%；2、农村生活用水供水入户率不低于96%，集中供水率要不低于85%	政府为主	必须配置	
	13	垃圾收集房（点）	按照市城管局制定的“农村垃圾”收运处置体系建设标准	政府为主	必须配置	
市政公用设施	14	公厕	不低于一座二星级公厕	政府为主	必须配置	
	15	★民俗活动点	结合群众需求	市场为主	按需配置	
	16	公共停车场所（★公共交通招呼站点）		政府为主	按需配置	
	17	小区物管用房（有线广播电视站）	建筑面积不低于40m ²	政府为主	必须配置	
金融邮电设施	18	★金融服务站自助设施		市场为主 政府补贴	按需配置	可整合
	19	★电信业务代办点		市场为主 政府补贴	按需配置	可整合
生产配套设施	20	★工具房	结合群众需求	社区为主 政府补贴	按需配置	
	21	★养殖房	结合群众需求	社区为主 政府补贴	按需配置	

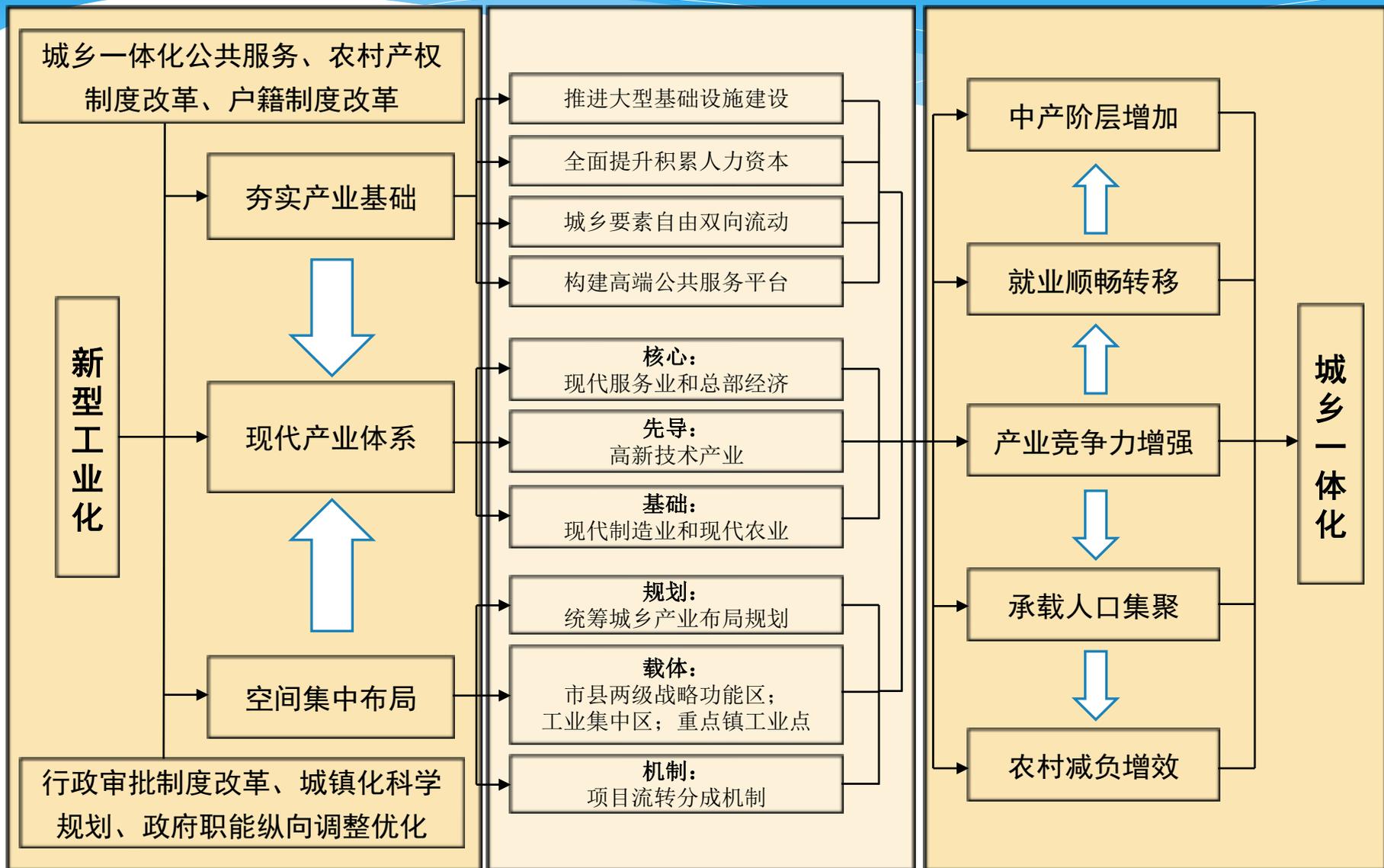
成都410所农村标准化学校：浦江县寿安中学



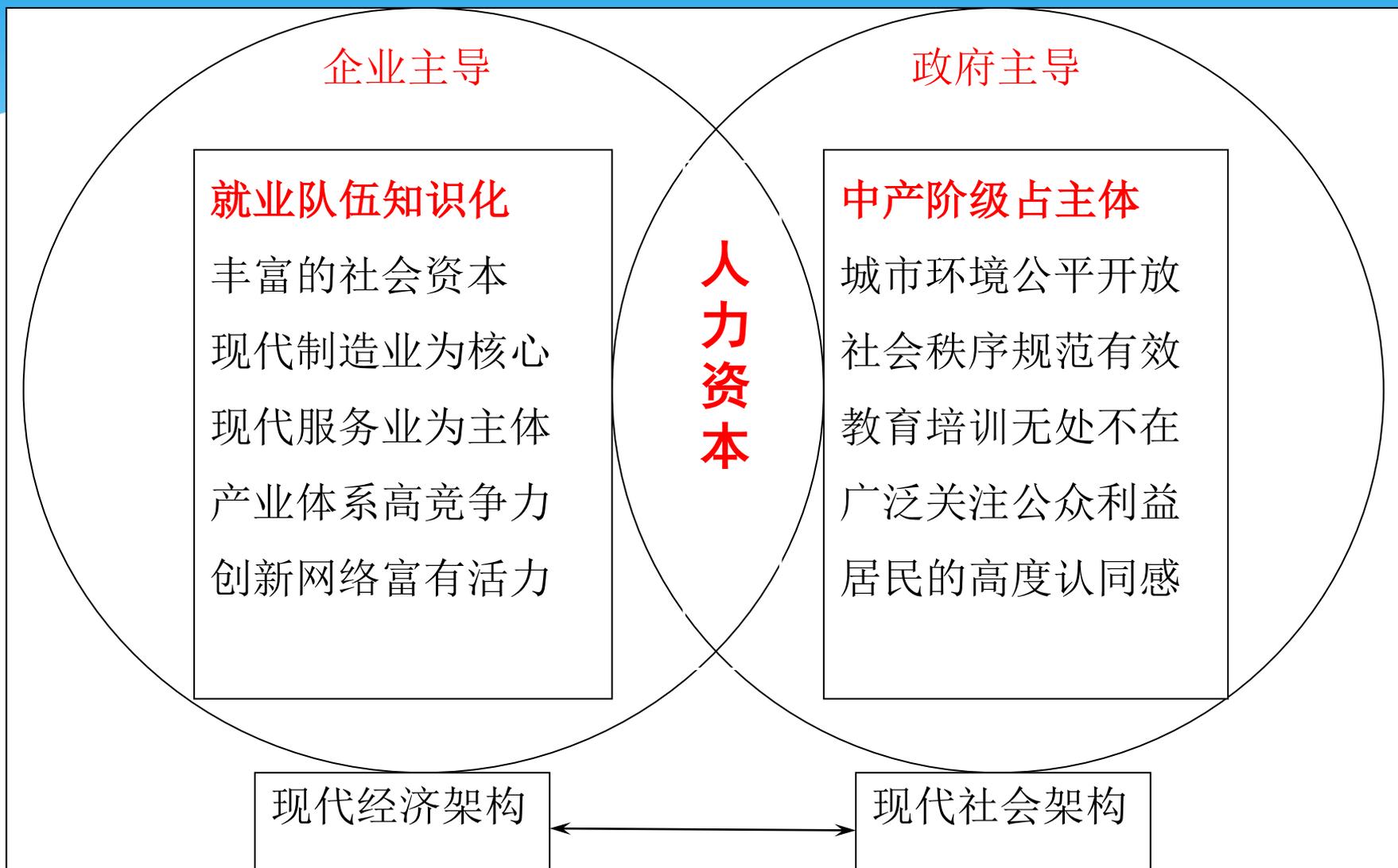
成都225个标准化医院：新都区石板滩镇公立卫生院



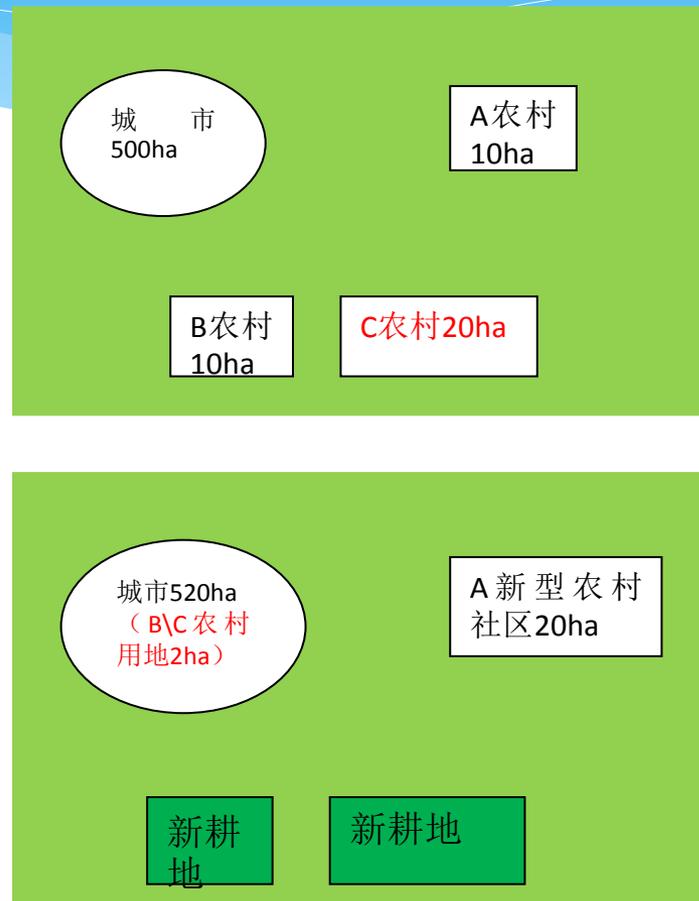
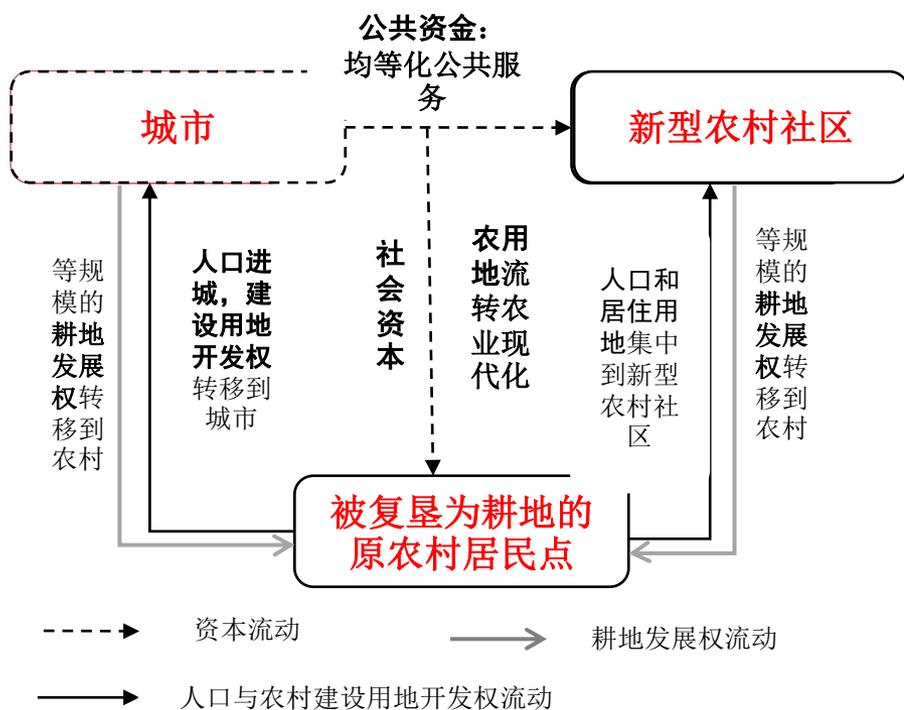
4. 产业支撑：推进城市新型工业化扩大就业



经济转型与社会转型的关系

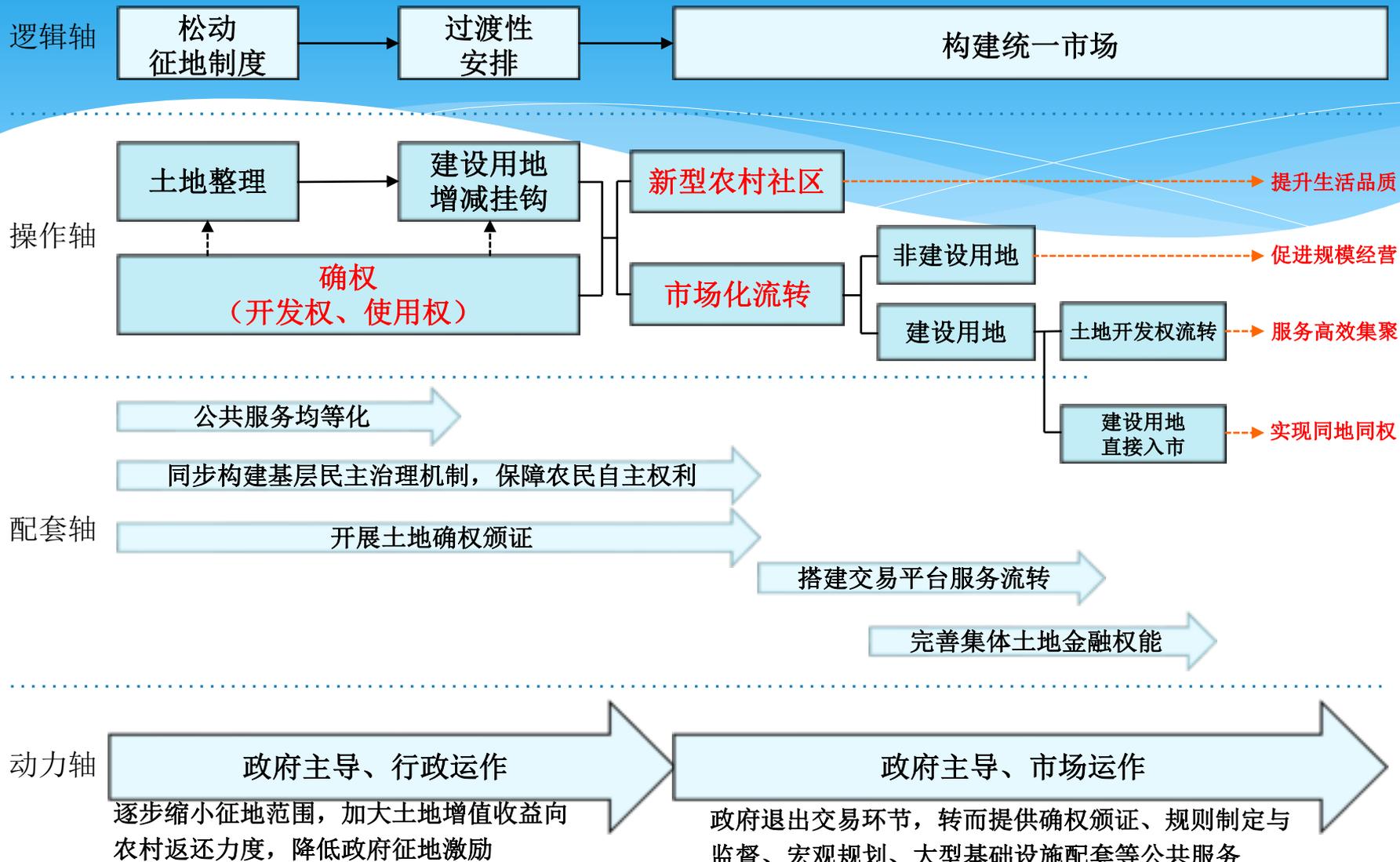


5、全面促进生产要素有序流动（人口、土地、资本）



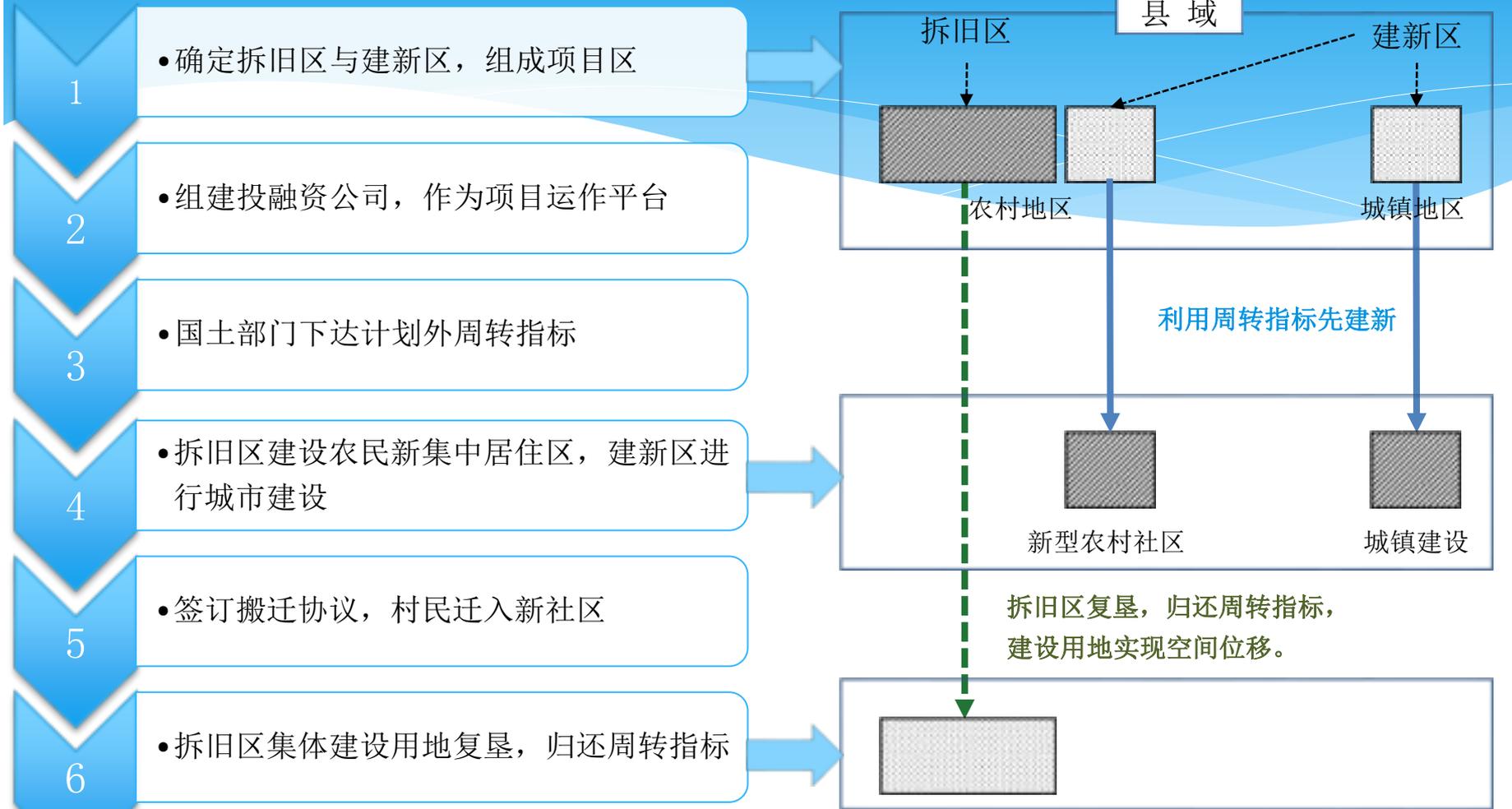
全面促进生产要素有序流动的逻辑

成都农村土地制度改革的框架



程序安排

空间变动



图例



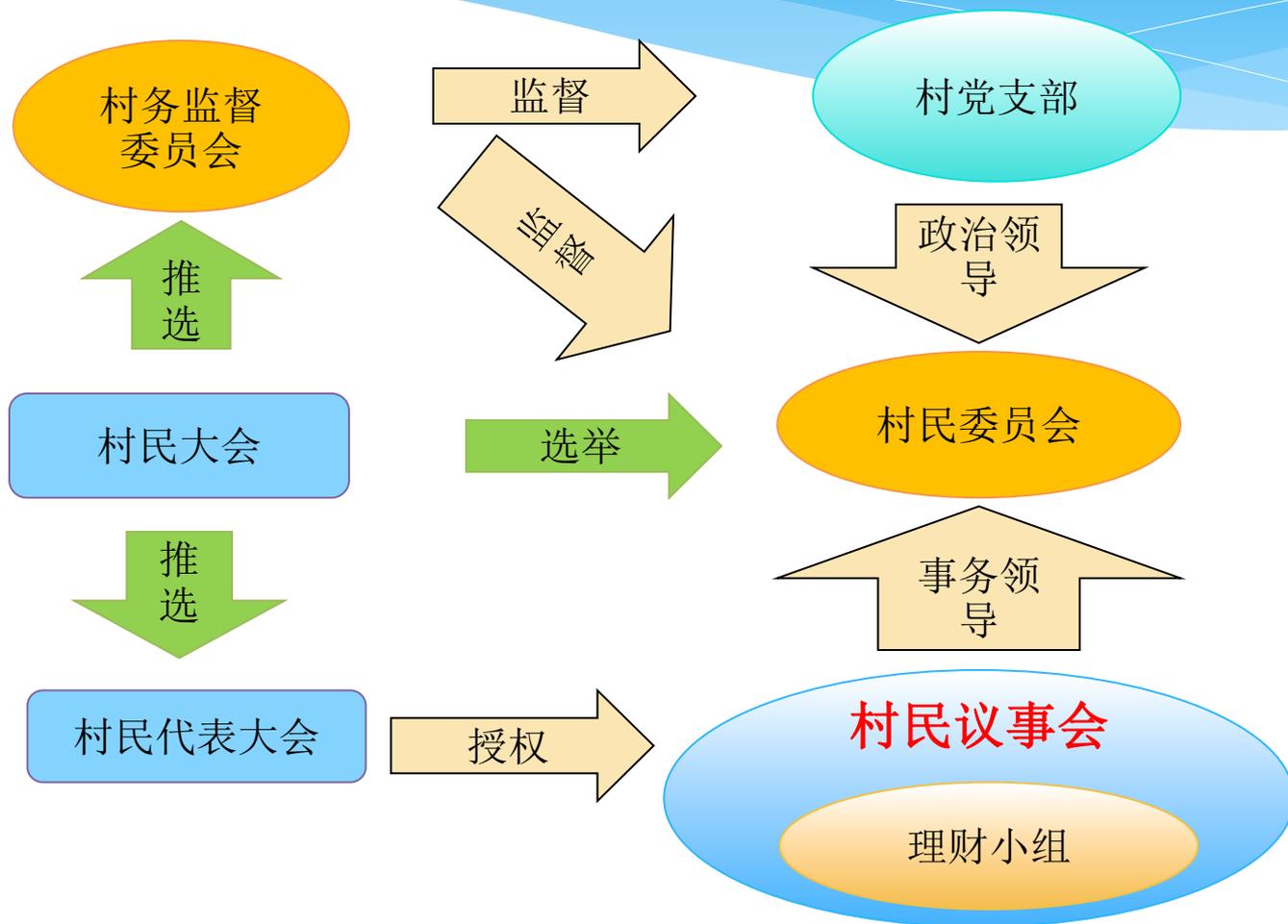
建设用地



非建设用地

6、基层民主治理机制

- 运行机制：村党组织领导、村民议事会决策、村委会执行、其他经济组织广泛参与。



7、全面推进农村现代化

* (1) 基本前提

* 人口有序流动；公共服务均等化；农村社区建设与管理；土地规模经营；投资农民；两个反哺

* (2) 成都四大基础工程：农村产权制度改革、农村新型基层民主治理机制、村级公共服务和社会管理改革、农村土地综合整治

* (3) 农业现代化

* (4) 农村金融和粮食补贴机制

外部前提条件

农村劳动力培训和转移就业
城乡基本公共服务均等化



市场经济：农村产
权制度改革

确权颁证

市场化流转

村级公共服务与
社会管理改革

- 加大财政倾斜
- 分类提供
- 创新供给模式

开展农村
土地综合整治

- 加大土地收益返还力度
- 综合提升农业生产条件
- 联动促进适度规模经营

民主政治：新型基
层治理机制建设

三分离、两完善、一加强

党组织领导

村民（代表）会议
和村民议事会决策

村委会执行

社会组织广泛参与

农民：农民向非农
产业顺畅转移实现
充分高效就业

农业：走向适度规
模经营的现代农业
发展轨道

农村：以新型农村
社区为载体，在空
间居住环境和公共
服务品质上，大幅
提升了居民福利

城乡
一体
化

农村
现代
化

农村
现代
化

资产

流转

收入

改革前

集体与农户

土地

经营规模很小的农用地；粗放扩张的建设用地（宅基地及集体公益设施用地）

劳动力

依靠38、61、99部队经营的农业劳动力；非农就业的流动人口（农民工）

资本

房产等固定资本；现金、存款等自有流动资金；村属企业等

公共财产

公共配套设施

政府公共投入很少；教育、道路等公共设施多为农民自筹资金建设

产权状态

权

各类资产权属特别是建设用地资产无明确界定，无合法转让权

能

农村资产无抵押等金融权能

交易范围

流转范围小、规模小

农村人力资本与资金外流；社会资本流入受限

种地

打工

改革后

集体与农户

土地

走向规模经营的农用地；集约化、可转让抵押、具备市价的建设用地（指标及使用权）

劳动力

农民工转变为正式非农就业，户籍双向自由落户；加大教育培训力度，提升人力资本质量；农业劳动力向农业产业工人过渡

资本

与城市同样配套标准、具备相近市场权能的新型社区房产；社会资本大量涌入

公共财产

公共配套设施

标准化建设教育、医疗、文化、体育公共服务设施

产权状态

权

确权、登记、颁证，明确权属；搭建流转平台助力流动，显化价格；

能

完善农村资产金融权能

交易范围

产权制度改革与基层治理机制改革保障

资产流转范围扩大；社会资本大量涌入；公共服务城乡一体，投入增加

农用地流转地租

现代农业企业工资收入

建设用地指标及建设用地使用权出让收入

集体资产股息

财政转移支付收入（专项资金、社会保障）

非农就业收入

五、总体成效与具体案例

（一）总体成效

统筹城乡发展是一场关系全局的改革，成都经过10余年的探索，取得系统性的改革与发展成就：



破除了城乡二元管理体制，系统建立了新型工业化、新型城市化和农村现代化“三化”同步推进的体制机制

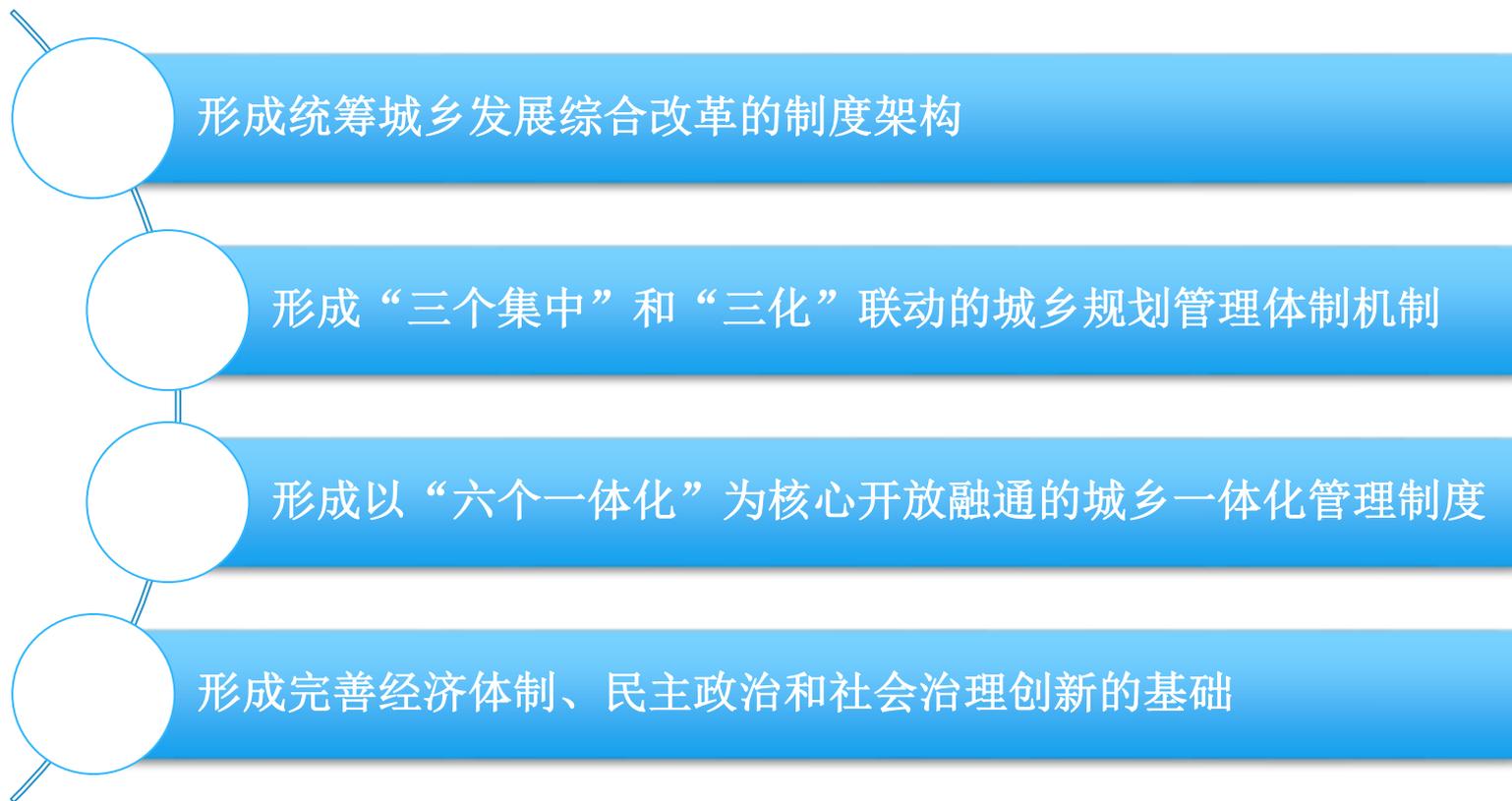
城市竞争力全面提升

形成城乡居民共创共享的城乡一体化发展格局和态势

发展成为受世界广泛关注和具有国际影响力的城市

五、总体成效与具体案例

制度层面：系统建立了同步推进“三化”的体制机制



五、总体成效与具体案例

城市竞争力快速提升

城市竞争力是指城市吸引一流企业家投资创造财富和提高居民生活质量的能力。

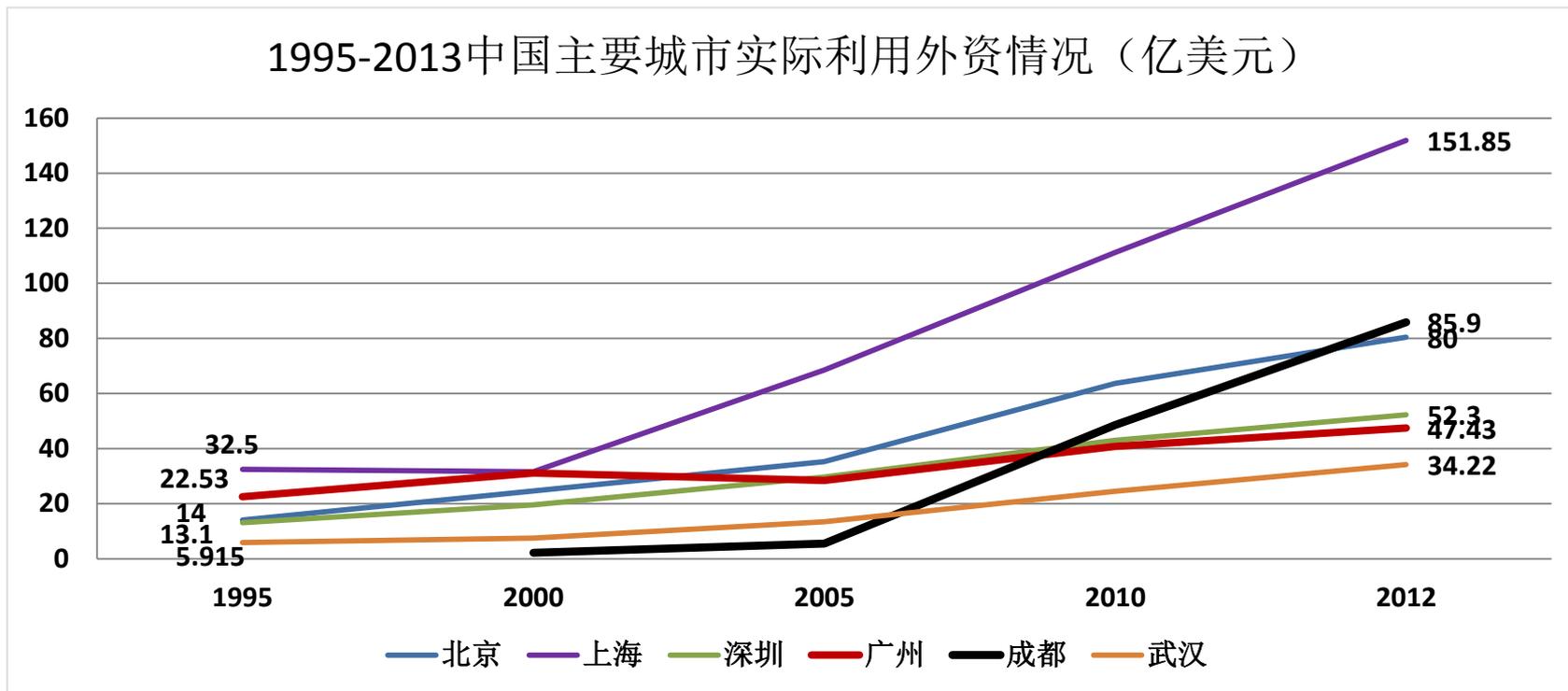
2003年以来，成都通过统筹城乡发展，逐步造就了受企业家和公众欢迎的高品质城市：设施发达、交易成本低、市场活跃、中小企业发达、社会稳定有序公平、广泛的教育与培训、亲近自然、文化丰富而多元、生活休闲……

五、总体成效与具体案例

一座来了就不想走的城市

- 成都的休闲精神符合后工业社会整个时代精神
- 不想走是因为愉悦，愉悦提升生产率、提升幸福感、最终体现为城市的竞争力

对国际投资吸引力持续增强



五、总体成效与具体案例

成都成为世界500强企业发展的理想空间

1993年第一家世界500强企业落户成都，到2003年达到42家，2005年100家，2011年为212家，同年中国主要城市500强落户情况如下：上海471家，广州219家，成都212家，重庆195家，深圳188家，天津150家，苏州141家，杭州89家，武汉84家，西安81家……成都成为最近5年来世界500强进驻速率最快的城市之一。截止2013年12月，在蓉落户的世界500强企业达252家，预计全年实际利用外资103.1亿美元。



奈斯比特：许多国内外的投资者和企业家都认为成都市政府心态开放、积极创新、透明度高，而且深谙服务的价值。

2013年6月，《财富》全球论坛落户成都

——成都成为中国第四个举办城市

五、总体成效与具体案例

城乡协调

- 通过城乡土地流转，释放要素潜力，成都农村新型社区按照城市社区标准建设，同步将政府便民服务、社会管理硬件配套和软件配套延伸到农村新型社区，大大提高了农民集中居住质量，促进了农民生产、生活方式转变。
- 2003年到2011年间全市累计入住农民集中居住区**1613**个，建筑面积5300余万平方米，**142万**农民生活居住条件得到改善。其中，城镇新型社区（含征地拆迁安置房、新居工程）478个，入住居民81.9万人。
- 2011年之前，市县两级投资16.8亿元，对2008年前建成入住的510个农民集中居住区实施配套项目1000余个，对供水、供电、清洁能源、道路、污水处理、通讯等进行补充完善。

南宝山乡



鹿鸣河畔



阳平村



五、总体成效与具体案例

到2012年，全市流转耕地面积**260多万亩**，占耕地总面积的41.9%，全市农业产业化经营带动农户面达到**80%以上**，土地规模经营50亩以上的农业企业、专合组织、种植大户等业主总数达到**12000多个**，现代农业规模经营、产业化发展的格局初步形成。

农民通过各类集体建设用地使用权交易获取收益达**18亿元以上**，全市建设用地指标成交总金额**60多亿元**；农民利用自身经过确权的资产实现农村产权担保贷款余额超过10亿元，农村产权直接抵押贷款余额超过16亿元。

2003年以来，成都农用地快速向规模经营集中，稳步缩小城乡产业效率差距，城乡经济趋于一体化。

全市第一产业增加值由2003年的153.2亿元增加到2013年的353.2亿元，翻了一番多；在农业从业人口减少及农业产值提升的综合作用下，第一产业效率由2003年的0.39万元/人增加到2013年的1.24万元/人，增长了3.2倍，而同期非农产业效率仅增长了1.8倍，城乡产业效率相对差距收窄。

成都农业与非农产业效率对比（2003、2013）

年份	农村从业 人员（万 人）	第一产业 增加值（亿 元）	城镇从业 人员（万 人）	非农产业 增加值（亿 元）	第一产业效 率（万元/人）	非农产业效 率（万元/人）	农民人均纯 收入（元）
2003	391.1	153.2	180.5	1717.6	0.39	9.52	3655
2013	284.3	353.2	509.7	8755.7	1.24	17.18	12985

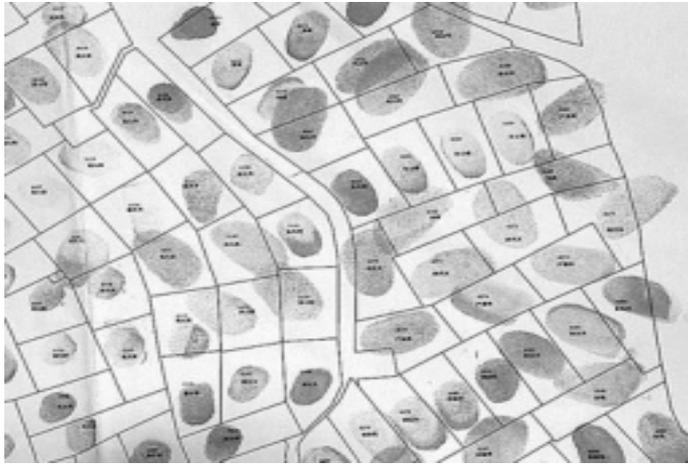
(二) 具体案例：郫县战旗村

郫县战旗村距离成都30公里。战旗村位于郫县唐昌镇，距离成都主城区三环路直线距离约30公里。全村面积2.1平方公里，耕地1930亩，辖9个村民小组，总人口1700人。

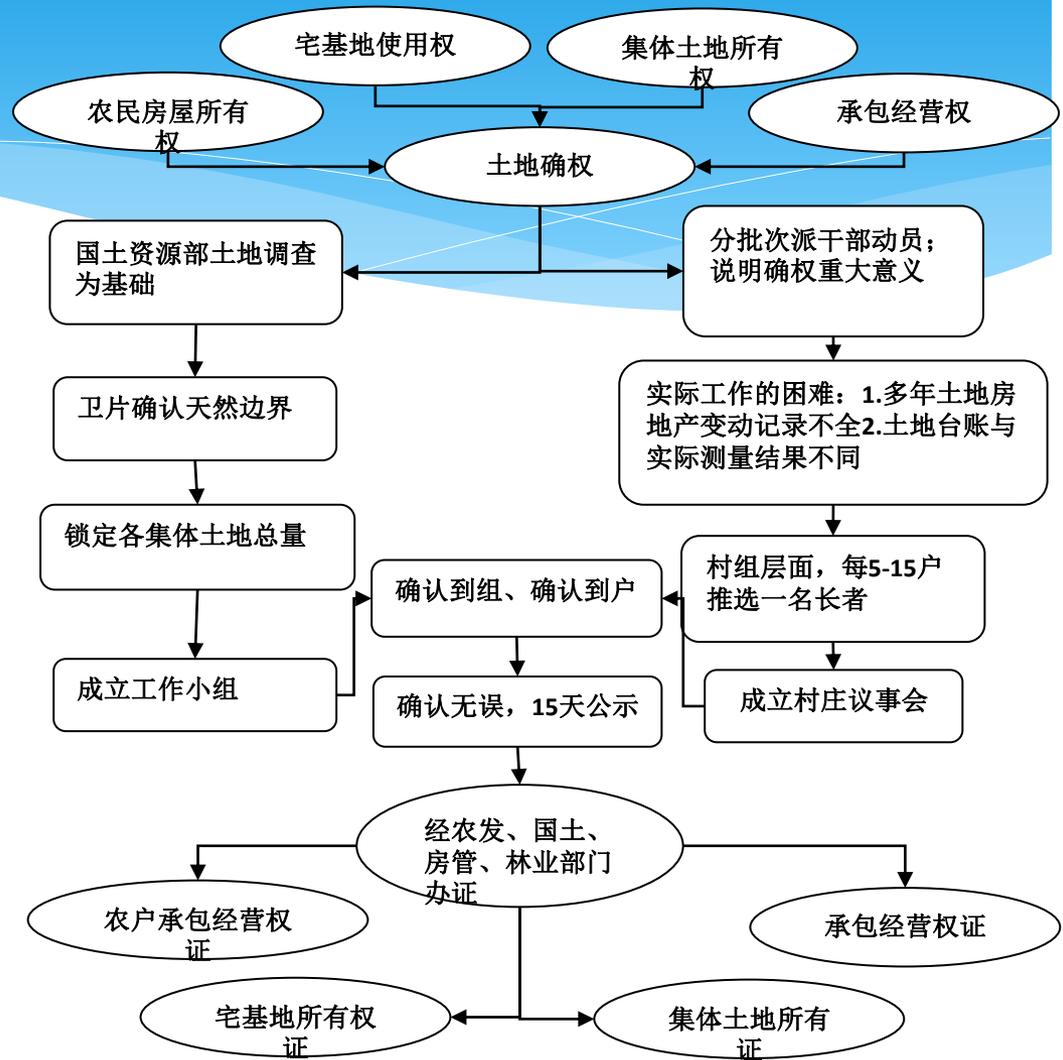


确权颁证

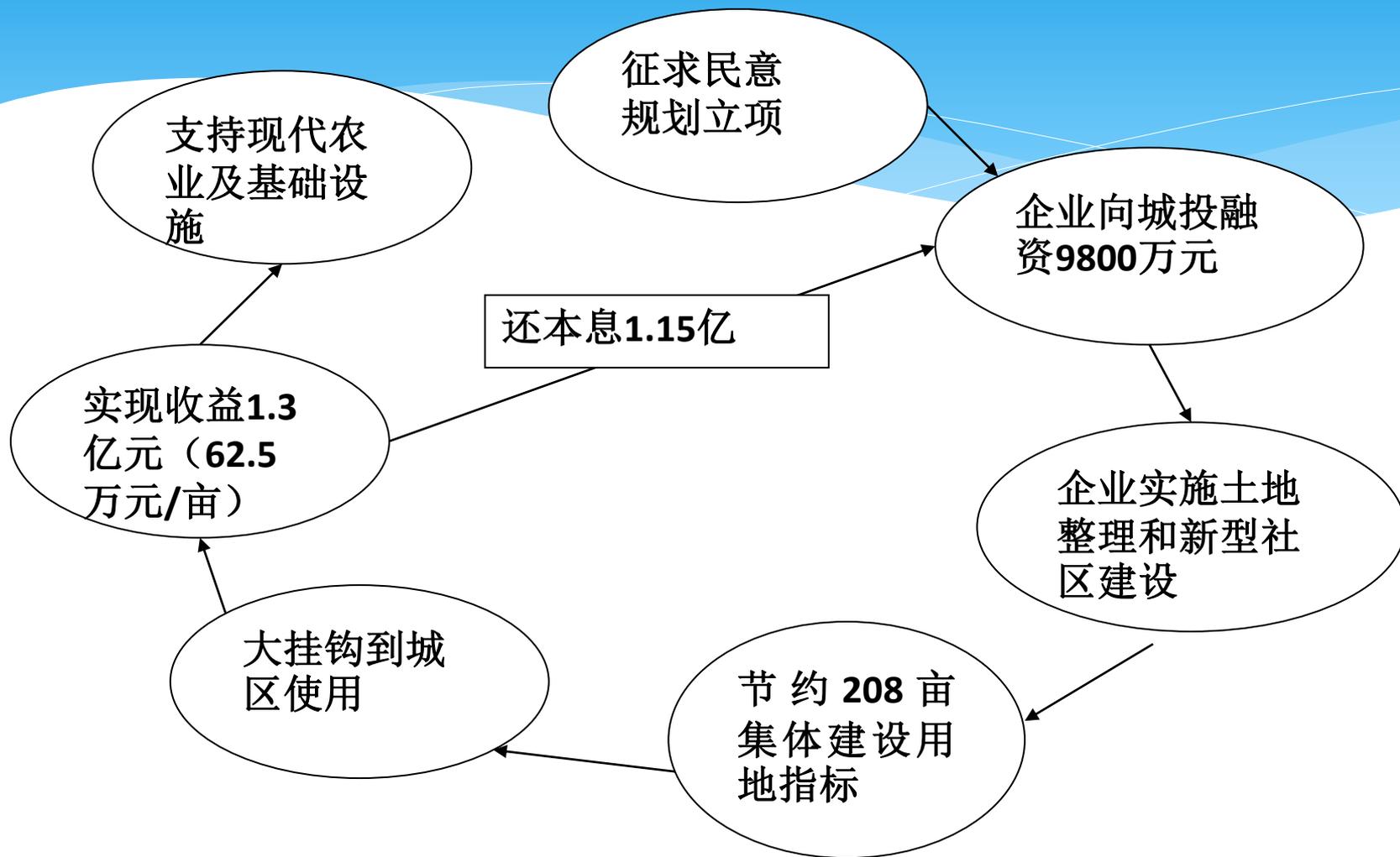
基础性工作：土地确权



成都都江堰柳街镇鹤鸣村鱼鳞图



郫县唐昌镇战旗村土地综合整治项目



谁受益：（A）人居环境进步30年



统规自建的新型农村社区





村级便民中心



(B) 生态环境保护与现代农业发展



(C) 以城市社区的标准为农村社区配套公共服务



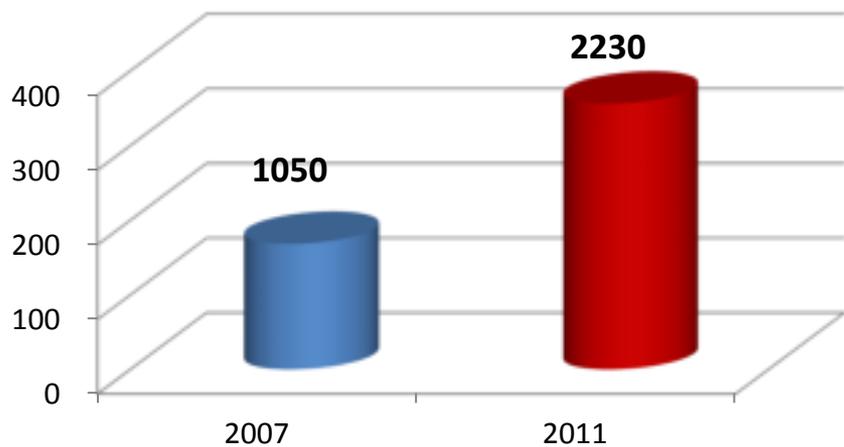
(D) 卫生与文化



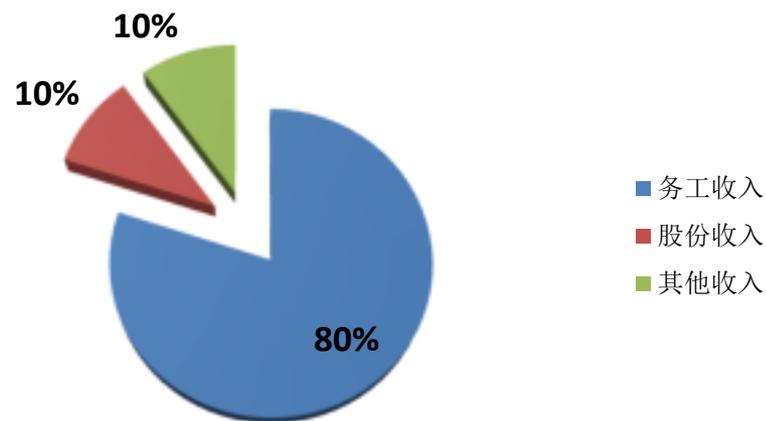
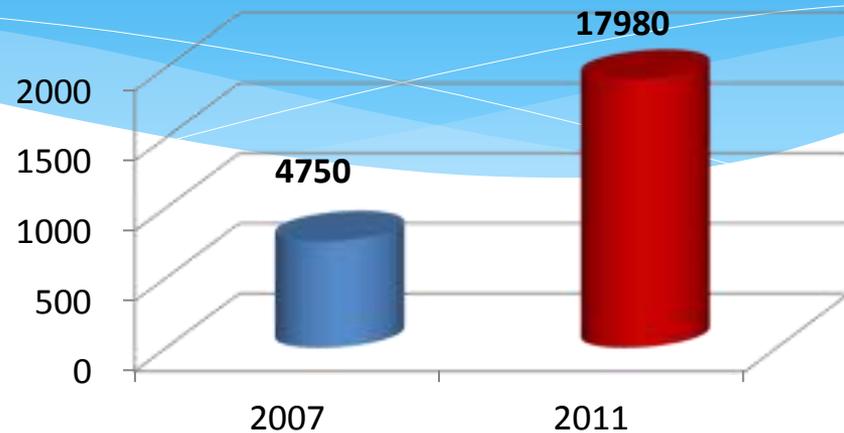


(E) 集体资产与居民收入水平提高

集体资产 (万元)



农民人均收入 (元)



六、小结

城乡一体化不是只关注农村，而是构建城乡互通融合的大系统

城乡一体化不只是花钱，更是提升城市竞争力、吸引高品质投资的基础和条件

城乡一体化是不只是物质，更是公共服务的普及，精神享受的提升，人力资本的积累

成都统筹城乡发展给成都带来的整体性、系统性飞跃给我们以深刻的启迪：统筹城乡发展并不以发达为起点和前提，关键在于政府治理理念的创新和转型。无论是中央政府，还是各地方政府，对于推进统筹城乡发展来说，**制度重于技术，责任胜于能力。**