

中国城镇化进程中的农村土地问题研究

谷素华 著

ZHONGGUO CHENGZHENHUA
JINCHENGZHONG DE
NONGCUN TUDI WENTI YANJIU



吉林
大学
出版社



内蒙古自治区社会科学联合会科研课题后期资助项目

课题编号: 14D01

中国城镇化进程中的农村土地问题研究

谷素华 © 著

ZHONGGUO CHENGZHENHUAJINCHENGZHONG
DE NONGCUN TUDI WENTI YANJIU



吉林
大学
出版
社

图书在版编目(CIP)数据

中国城镇化进程中的农村土地问题研究 / 谷素华著
— 长春: 吉林大学出版社, 2014.4
ISBN 978-7-5677-1474-8

I. ①中… II. ①谷 III. ①农村—土地问题—研究—中国 IV. ①F321.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第064046号

书 名: 中国城镇化进程中的农村土地问题研究
作 者: 谷素华 著

责任编辑: 张宏亮 责任校对: 柳燕
吉林大学出版社出版、发行
开本: 710mm × 1000mm 1/16
印张: 14 字数: 210千字
ISBN 978-7-5677-1474-8

封面设计: 徐占博
北京天颖印刷有限公司 印刷
2014年7月第1版
2014年7月第1次印刷
定价: 39.80元

版权所有 翻印必究
社址: 长春市明德路501号 邮编: 130021
发行部电话: 0431-89580026/28/29
网址: <http://www.jlup.com.cn>
E-mail: jlup@mail.jlu.edu.cn

序

土地问题，是国家政策选择。至少在我国现有体制下，农村土地制度设定是涉及“顶层设计”的政策选择与制度安排。之所以这样说，是在我国从古至今漫长的城市发展历程中，土地一直是制定国策、调整国策等国家治理模式设计与改革最为核心的“基石”。

改革开放以来，伴随着我国工业化进程的不断推进，社会经济发展给改革之初设定的“家庭联产承包责任制”下的农业生产组织方式带来了一系列新的挑战：小农户分散的生产经营形式如何面对大市场？不断演进的工业化亟需得到的土地如何进入市场？拥有土地使用权的劳动力与城市劳动力之间的利益如何平衡？等等。在农村土地制度不断稳定在集体所有、农户经营模式下，寻找解决工业化与小农经济矛盾之突破口的努力越来越难以收到显效。在经济社会不断发展中，由于城乡二元发展格局的持续，越来越多的农民通过各种途径进入城镇，从而掀起了我国社会发展的新浪潮——城市化，在当时的分配制度下，由于大量中等收入的乡村劳动力急于脱离农村，城市化下沉成为城镇化，全国各地的大小城市、城镇相继卷入了扩张的潮流之中。政策选择在此时发现了城镇化的外部性，逐步将城镇化作为解决农民、农村、农业问题的政策性途径。但在通过保护投资者收益来刺激投资的目标下，某种政策安排形成的制度，使城市化、城镇化为资本提供了获得高额利润的巨大空间，集体土地向城市、城镇建设用地的“性质转换”，成为城市、城镇扩容、提质的重要动力来源和资金供给渠道，农村土地“性质转换”中农民收益经过土地收储环节被大量吞噬。

在逐步完善的社会主义市场经济体制下，没有集体土地转换为城镇用地过程巨大的“利益获得”，中国的城市化、城镇化一定会是另一个模样。这一点，在未来将得到验证。而提供了这种验证以可能性的，就是当下的“全面深化改革”。

中共中央十八届三中全会所提出的全面深化改革诸多举措中，农村土地制度的调整是受到最为广泛关注的“重大改革”。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）提出：“建立城乡统一的建设用地市场。在符合规划和用途管制前提下，允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股，实行与国有土地同等入市、同权同价。缩小征地范围，规范征地程序，完善对被征地农民合理、规范、多元保障机制。扩大国有土地有偿使用范围，减少非公益性用地划拨。建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制，合理提高个人收益。完善土地租赁、转让、抵押二级市场。”其核心含义是要让至少一部分农村集体土地与城市（镇）土地“同质”——拥有同样的权益。这种“同质”，就会使“性质转换”失去效能，那个“利益获得”也就随之失去了生存的土壤。

由于农村集体土地权属在法理意义上的“不完整”所带来的“不确定”被以政策性决定的“长久不变”固定下来，土地“同质”化改革的土壤已经形成。下一步，则是需要在“技术”层面上予以制定“新的规则”。

在2014年中央政府的政府工作报告中，针对2014年工作部署，就落实《决定》提出的土地制度改革，强调政策安排要“保持农村土地承包关系长久不变，抓紧土地承包经营权及农村集体建设用地使用权确权登记颁证工作，引导承包地经营权有序流转，慎重稳妥进行农村土地制度改革试点。”“关系长久不变”提出了约束条件，“土地承包经营权”与“建设用地使用权”依用途不同拆分了农村不同土地的“处置”权限，“确权”为处置和获得土地收益提供了“法人”主体，而“慎重稳妥”则充分显露出“农村土地制度改革”的影响之大、之长远。

制定新的规则，尤其是土地规则，需要剖析影响要素、要素影响方式、

对不同关联主体的影响效果、外部性等等，政策性决定的法理依据如何支撑新的规则，又再一次将矛头回指基本制度。回顾、借鉴、推演在“长久不变”、“科学发展”的约束下，成为一项复杂的社会工程，这也再次为学者提供了参与书写历史的重大机遇。

本书甚为全面地将城市化、城镇化、土地制度、土地制度改革等相关联的要素、现象、观点汇集起来，提供了非常有效地“索引”，所给出的分析、论证也具有有效的启发性。作为个人著作，面对“土地”这一如此复杂、如此具有当今语境下的“政治性”，且关系到至少有8亿国人的“安身立命之本”的重大问题，一定会有局限性。但作为“参与书写历史”的学者贡献，本书的索引价值和启发性论证，势必会给读者以收获。这些读者，相信我与作者共同的希望是学者、政策选择的参与者、规则的执行者、甚至观望者等等更为广泛的社会大众。

土地关乎命脉；只有更多的关注，才有可能会有更好的规则。

于光军

2013年12月

于内蒙古自治区社会科学院经济研究所

目 录

序	001
第一章 中国城镇化概述	001
第一节 城镇化的内涵	001
第二节 我国城镇化的发展历史	004
第二章 农村土地制度变革与城镇化进程	010
第一节 新中国农村土地制度变革历史	010
第二节 城镇化发展与农村土地制度	016
第三节 城镇化进程中农村土地问题	018
第四节 城镇化进程中农村土地问题原因分析	021
第三章 城镇化进程中农村土地流转问题研究	027
第一节 我国城镇化进程中农村土地流转现状	027
第二节 我国城镇化进程中农村土地流转问题	032
第三节 我国农村土地流转存在问题的原因分析	034
第四节 国外农用地流转制度启示	039
第五节 我国农村土地流转解决对策	044
第四章 城镇化进程中农村土地利用问题研究	061
第一节 土地利用的概念及基本理论	061

第二节 城镇化进程中农村土地利用问题	067
第三节 城市化进程中影响土地利用的原因分析	072
第四节 国外城市化进程中土地利用制度比较与借鉴	076
第五节 城市化进程中土地利用对策建议	088
 第五章 城镇化进程中农村土地征用问题研究	099
第一节 城镇化进程中农村土地征用问题	099
第二节 土地征用问题产生原因分析	102
第三节 国外土地征用制度	104
第四节 解决土地征用问题的对策	111
 第六章 城镇化进程中农村土地资本化问题研究	127
第一节 我国农村土地资本化概况	127
第二节 我国农村土地资本化的意义	139
第三节 我国农村土地资本化的问题	147
第四节 我国农村土地资本化的制约因素	154
第五节 农村土地资本化的改革路径	158
第六节 我国农村土地资本化的政策建议	162
 第七章 城镇化进程中农村土地制度建设研究	176
第一节 我国现阶段农村土地制度基本内容与特点	176
第二节 我国现阶段农村土地制度安排创新面临的问题	184
第三节 国外代表性国家相关土地制度	191
第四节 我国现阶段农村土地制度安排创新的路径选择	194
 参考文献	213

第一章 中国城镇化概述

第一节 城镇化的内涵

1. 城镇化的基本概念

1.1 城镇化

城镇化是指一个国家从传统的农业国家步入现代工业国家所必然出现的城镇发展过程，是人类社会经济发展和文明进步的必然趋势，其主要内涵是农村人口转变为城镇人口的过程。城镇是城镇化的载体，城镇的数量和规模决定着城镇人口的容量，也就决定了城镇化水平的高低。

根据《中华人民共和国城市规划法》的定义，城市是指国家按行政建制的直辖市、市和镇。可见，镇属于城市的范畴。计算我国的城市化水平一般以城市和建制镇的常住人口为基数。国际上划分城市人口的统计界限标准，一般以 2000—2500 人为起点，这与中国的镇相似。

1.2 农村城镇化

我国的城镇分为城市和小城镇两种类型，城市是指经中华人民共和国民政部批准的建制城市。按城市市区非农人口规模分为：超大城市（200 万人

口以上)、特大城市(100至200万人口)、大城市(50至100万人口)、中等城市(20至50万人口)和小城市(20万人口以下),而小城镇是指经国家批准设立的建制镇镇政府所在地。我国城镇化进程也就存在两个载体:一是大小各类城市,二是广泛分布于农村地域的小城镇。农村城镇化是城市化的重要组成部分。简言之,就是农村或乡村地区的城镇化。是指一个国家从传统的农业国步入现代工业国必然出现的城镇发展过程,是指城镇的扩张和新城镇的兴起。其主要内涵是指农村人口转变为城镇人口,农村地域转化为城市地域,农村产业及生产方式向城市产业及生产方式的转化过程,是人类社会经济发展和文明进步的必然趋势。

土地是城镇和加快城镇化的最基础要素。农村城镇化过程中农村人口户籍身份的转化使城镇和农村人口规模发生变化,决定其用地亦应进行相应的调整。特别是产业结构变化,即由第一产业为主逐渐向第二、三产业为主转化,涉及到建设用地的合理布局以及土地的利用效率等诸多问题。

我国农村城镇化的兴起,是在中国特定的城乡分割制度限制农村人口进入城市的特殊国情条件下推动的。一方面,现有的大、中、小城市在户籍、就业、土地、社会保障等方面阻碍着农村人口的进城;另一方面,农村经济发展客观上存在着对城镇化的迫切要求,这样,农村地域内的广大小城镇就成为了农村人口实现城镇化的主要选择。农村城镇化是中国农民创造出的一条具有中国特色的城镇化道路,也是符合中国国情特点的城镇化进程。

农村城镇化的本质是农村人口在农村地域内的就地城镇化,即农村人口不断向小城镇转移。它不仅仅是农村人口户籍身份向城镇人口的转变,更主要的是就业性质和生活环境的改善。小城镇与一般农村居民点比较,首先表现在产业结构的不同,其第二、三产业的比重相对较高;其次是公共基础设施配套建设要明显好于一般农村居民点。农村城镇化进程是人口、土地、产业等诸多要素共同聚集的过程。单一的人口、土地、产业聚集都不能称为农村城镇化水平的提高。因此,农村城镇化的推进,是通过农村城镇化内在动力的培育,特别是城镇化经济基础的培育,创造更多的非农产业就业机会,

从而吸引更多的农村人口和土地到小城镇来。

2. 我国城镇化的基本特征

我国作为发展中国家,虽然城市化进程同其他发展中国家有其相似之处,但由于基本国情不同,有许多地方有别于发达国家和其他发展中国家。具体表现有以下几方面。

2.1 起步晚,发展快

从我国的城市化进程来看,1949年才刚刚起步,既晚于发达国家,也晚于某些发展中国家。尽管1949年以前城市人口有所增长,但乡村人口增长更快,加之工业化仅处于萌芽状态,所以根本谈不上城市化的发展问题。我国真正进入城市化阶段是改革开放以后,1978—2002年全国的城市化率由17.9%上升到39.1%。

2.2 中国城市构成独特,地区差异大

中国幅员广阔,区域发展不平衡。从总体情况看,我国城镇化水平东高西低。在我国现阶段,东部沿海一带的经济发展领先于中西部地区,这种经济发展上的差异决定了城市化在发展速度、规模和建设特点等方面存在着一定的地域差异。

中国城市规模结构中的大城市人口增长较快,而小城市的人口增长较慢,与世界其他一些国家形成鲜明对照。据各国最新的普查资料计算,全球10~25万人口的小城市,人口年平均增长率为2.9%,而同期全球城市总人口的年增长率却只有2.76%。相反,中国在1957—1984年间,小城市的人口年平均增长率仅为1.84%,不及平均城市人口增长率2.08%的九成。近十几年来,中国小城市获得了较快发展,但主要是由于行政区划变化使然,表现为明显的城市个数增加,而实际上考虑到长期暂住人口趋于分布在大城市中,小城市的人口增长速度仍旧要慢于大、中城市。

中国城市构成的独特还表现在功能上过分单一化,即不论城市大小,均

程度不同地偏集于工业，这是长期实行先工业化而后城市化的自然结果。近年来，随着城市房地产业和其他第三产业的发展，这种趋势正在发生变化，但由于工业体系的改造相当艰难，城市功能单一化的格局在未来较长时期内仍会继续存在。

2.3 城镇化滞后于工业化

虽然改革开放后，我国农村城镇化得到了长足的发展，但并没有达到与农村经济同步增长的客观要求，特别是大大地滞后于农村工业化的进程。我国乡镇企业在对 GDP 作贡献的同时，却没对城镇化作出应有的贡献，这也是我国城镇化整体水平远低于同等 GDP 水平国家的一个非常重要的原因。这在一定程度上也说明了现实中某些政策、制度等社会因素设置的不合理，限制了经济动力对农村城镇化促进作用的发挥。

第二节 我国城镇化的发展历史

1. 建国后我国三次设镇标准调整

1.1 1955 年颁布的设镇标准

建国初期，对设镇没有统一、明确的规定，各地对设镇条件的掌握宽严不一，造成了管理上的不顺。为了加强市、镇建设和行政统一领导，根据 1954 年颁布的《中华人民共和国宪法》第五十三条对市、镇行政地位的规定，国务院于 1955 年 6 月 9 日颁布《关于设置市、镇建制的决定》，这是建国后颁布的第一部关于设置镇建制的法规。它明确规定：（1）镇是属于县、自治县领导的行政单位；（2）县级或县级以上地方国家机关所在地可以设置镇的建制；（3）非县级或县级以上地方国家机关所在地，必须聚居人口 2000 人以上，有相当数量的工商业居民，并确有必要方可设置镇的建制；（4）少

数民族地区如有相当数量的工商业居民，聚居人口虽不及 2000 人，确有必要时，亦可设置镇的建制；（5）工矿基地规模较小、人口不多，由县领导的，可设置镇的建制。

1955 年的设镇决定是建国后颁布的第一部关于设置镇建制的法规。与建国前的有关规定相比，具有以下特点：第一，明确规定了镇的行政地位和隶属关系；第二，大大放宽了设镇条件，比较重视小城镇的发展；第三，充分考虑了地区间社会经济差异大的特点，注意了镇的合理布局，对少数民族地区放宽标准；第四，充分考虑了政治中心对行政建制的要求和行政机关对经济发展的促进作用，明确县级以上国家机关所在地可以设镇；第五，注意了设镇条件的经济因素和城镇特征，提出了聚居人口和工商业居民的概念，并规定工矿基地由县领导的可设置镇的建制。

1.2 1963 年制定的设镇标准

50 年代末 60 年代初，受人民公社化和自然灾害的影响，农业连年歉收，而此时，市、镇和城镇人口增长过快，超过了农业生产的承受能力。为此，中共中央、国务院于 1963 年 12 月 7 日发布了《关于调整市镇建制、缩小城市郊区的指示》，总的指导思想是压缩市镇数量和城镇人口，减轻农业压力。具体如下：（1）工商业和手工业相当集中、聚居人口 3000 人以上，其中非农业人口占 70% 以上，或者聚居人口 2500 人以上，不足 3000 人，其中非农业人口 85% 以上，确有必要由县级国家机关领导的地方，可以设置镇的建制；（2）少数民族地区的工商业和手工业集中地，聚居人口虽不足 3000 人，或者非农业人口不足 70%，但确有必要由县级国家机关领导的，也可以设置镇的建制；（3）现有的建制镇，凡不符合上述条件的，或者虽然符合上述人口条件，但是以改归乡级人民公社领导为有利的，都应该撤销，即使是县级或者县级以上地方国家机关所在地，也应该撤销；（4）现有农村人民公社领导的集镇，凡是以保持原有领导关系更为有利的即使符合设镇的人口条件，也不要设置镇的建制。

1.3 1984 年试行的设镇标准

党的十一届三中全会以后，中国城乡社会经济结构发生了深刻的变革，

农村产业结构、劳动力结构大幅度调整，农村剩余劳动力大量转入非农业生产领域，自给、半自给经济逐步向商品经济转化，小城镇日益繁荣兴旺，原有传统的设镇标准和模式严重阻碍了小城镇的发展。为此，国务院于1984年12月22日批准了民政部《关于调整建镇标准的报告》，指出：（1）凡是国家机关所在地，均应设置镇的建制；（2）总人口在2万人以上的乡、乡政府驻地非农业人口超过2000人的，可以建镇；总人口万人以上的乡，乡政府驻地非农业人口占全乡总人口10%以上的，也可以建镇；（3）少数民族地区，人口稀少的边远地区、山区和小型工矿区、小港口、风景旅游区、边境口岸等地非农业人口不足2000人，如确有必要，也可以设置镇的建制；（4）凡具备建镇条件的乡，撤乡建镇后，实行镇管村的体制；暂时不具备设镇条件的集镇，应在乡人民政府中配备专人加以管理。

与1955年的《规定》和1963年的《指示》相比，新规定的特点是：第一，在指导思想上，由控制、紧缩转向积极发展，放宽了设镇条件；第二，在设镇模式上，由城乡分离、各自为政转向城乡结合、协调发展；提出了撤乡建镇的新模式，鼓励各地根据实际情况，因地制宜，尽可能实行撤乡建镇、以镇管村的模式，为以后实行整县改市模式积累了有益的经验；第三，在特殊条件下，增加了人口稀少的边远地区、山区和小型工矿区、小港口、风景旅游区、边境口岸，注意了镇的合理布局，体现了国家对老少边穷地区的倾斜政策，反映改革开放以来中国工矿业、交通运输业、旅游业、对外开放及城镇发展所起的作用；第四，在布局上除了规定少数民族地区、人口稀少的边远地区和山区可以放宽条件以外，还规定县级国家机关所在地，均应设置镇的建制，有利于镇的合理布局、全面发展。

2. 我国城镇化的不同发展阶段

新中国建立60年来，根据不同阶段发展的历史背景和当时的政策，我国城镇化经历了启动、波动、停滞及快速发展阶段。60年来我国城镇化进程大体可分为以下几个历史阶段。

2.1 城镇化启动阶段（1949—1957 年）

这一阶段国民经济发展正处于战后的经济恢复和“一五”计划顺利实现的时期。此期间重点是优先发展工业，形成了以工业化为基本内容和动力的城市化；初步推动了中国城镇化进程，城镇化水平由 1949 年的 10.6% 上升到 1957 年的 15.39%。城市数量从 1949 年的 136 个增加到 1957 年的 176 个，城市人口增加了 4184 万。这一时期城市人口的增加，主要是机械增加。

2.2 城镇化的波动发展阶段（1958—1965 年）

1954 年颁布的《中华人民共和国宪法》第五十三条规定，县、自治县分为乡、民族乡、镇，从而以国家根本大法的形式明确镇为中国的基层行政区域单位。1955 年《关于设置市、镇建制的决定》发布后，各地对原有的镇进行了清理，撤销了一些不符合条件的镇，将一城多镇进行了合并，撤并了镇下面的乡。1956 年国家对城镇私营工业进行社会主义改造，行业公私合营，取消个体商贩和手工业者，小商、小贩、个体手工业者分别进入到集体合作商店和手工业合作社。农村商品流通完全通过国营、集体和供销合作社经营的单一的流通渠道，限制了镇的商业流通，因而影响了镇的发展。1955 年底全国镇的总数由 1953 年的 5402 个降为 4487 个，1956 年底再次下降到 3672 个，至 1958 年底为 3621 个，比 1953 年底减少了 32.9%。

1958 年 8 月中共中央发布了《关于在农村建立人民公社问题的决议》，实行“政社合一”体制，在合并小乡建立人民公社过程中，有的乡合并为镇，一部分乡改为镇，镇的数量增长过快，1961 年底达 4429 个，比 1958 年底增长了 22.3%。

2.3 城镇化的停滞阶段（1966—1978 年）

由于大跃进，盲目吸收大量农村劳动力进城，市镇增长过快，造成工农业和城乡发展比例失调，加上自然灾害的影响，农业特别是粮食生产大面积歉收，城镇人口膨胀超出了当时农业的承受能力，导致全国范围内的口粮短缺，城镇居民粮油副食品供应困难。为此，国家在 60 年代初期，被迫采取了

压缩城镇人口,减少市镇数量的措施。1962年中共中央、国务院发布了《关于当前城镇若干问题的指示》,要求各地对镇逐个审查,撤销不符合标准的镇,至1962年底调整为4219个镇,比上年减少了200个。1963年中共中央、国务院又发布了《关于调整市镇建制、缩小城镇郊区的指示》,提高了设镇标准。按此标准,各地对建制镇作了整顿、压缩。

文化大革命期间,由于实现了“人民公社制度”和“三级所有,队为基础”的政策,以抽取农业剩余发展国家工业的战略,农村集体经济发展处于停滞状态。镇的数量基本上维持不变,保留的建制镇,也因种种原因,日趋衰落。至1978年底,全国仅有2173个镇。

1978年以后,随着农村商品经济的繁荣和产业结构、人口结构的变化,镇作为城乡间的桥梁和纽带,逐步得以复苏,在政社分开、建立乡镇政权的过程中,恢复了一批镇的建制。但是,由于设镇标准的制约,镇的发展远远落后于经济、社会进步的需要,1978—1983年7年只增加了795个镇。至1983年底全国仅2968个镇,比1961年底还少1461个。

2.4 城镇化缓慢增长时期(1986—1999年)

改革开放以后,稳定的政策环境使国民经济保持了持续快速发展,80年代中期以来乡镇企业的高速增长,农村非农就业幅度的增加,特别是农产品和工业消费品供给条件大大改善,提高了加速城镇化的有利条件。再加上这一时期出台的降低设镇设市标准、放宽农民进镇落户条件等政策,改变了以往城镇化发展停滞不前的局面,从1985年到1992年城镇化率由23.7%提高到27.6%,年平均提高0.56个百分点。但是由于户籍管理体制仍然限制着农村人口进入城镇,致使城镇化水平仍严重滞后于国民经济的快速增长。1992—1999年,城镇化率由27.6%提高到30.9%,年平均仅仅提高0.47个百分点。

2.5 城镇化快速发展阶段(2000年至今)

随着经济的快速发展以及信息化、经济全球化时代的到来,中国在经历半个世纪的探索后,在世纪之交,在党的十五届五中全会上做出“我国推进

城镇化条件已渐成熟，要不失时机地实施城镇化战略”的决策，积极稳妥地推进城镇化。这是一次认识上的飞跃。自此，我国对城市发展不再强调控制，而是要求“走出一条符合我国国情、大中小城市和小城镇协调发展的城镇化道路”。中央“十五”计划有关城市化的决策，对中国社会主义现代化建设来讲，具有历史性、里程碑的意义。2002年11月8日，中国共产党第十六次全国代表大会胜利召开，在十六大报告中明确提出：要逐步提高城镇化水平，坚持大中小城市和小城镇协调发展，走中国特色的城镇化道路；农村富余劳动力向非农产业和城镇转移，是工业化和现代化的必然趋势。政策的引导和走新型工业化道路以及经济的发展，为加速城镇化进程提供了良好的条件。2013年11月9日至11月12日召开的十八届三中全会更特别提出：“完善城镇化健康发展体制机制。坚持走中国特色新型城镇化道路，推进以人为核心的城镇化，推动大中小城市和小城镇协调发展、产业和城镇融合发展，促进城镇化和新农村建设协调推进。优化城市空间结构和管理格局，增强城市综合承载能力。

“推进城市建设管理创新。建立透明规范的城市建设投融资机制，允许地方政府通过发债等多种方式拓宽城市建设融资渠道，允许社会资本通过特许经营等方式参与城市基础设施投资和运营，研究建立城市基础设施、住宅政策性金融机构。完善设市标准，严格审批程序，对具备行政区划调整条件的县可有序改市。对吸纳人口多、经济实力强的镇，可赋予同人口和经济规模相适应的管理权。建立和完善跨区域城市发展协调机制。

“推进农业转移人口市民化，逐步把符合条件的农业转移人口转为城镇居民。创新人口管理，加快户籍制度改革，全面放开建制镇和小城市落户限制，有序放开中等城市落户限制，合理确定大城市落户条件，严格控制特大城市人口规模。稳步推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖，把进城落户农民完全纳入城镇住房和社会保障体系，在农村参加的养老保险和医疗保险规范接入城镇社保体系。建立财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制，从严合理供给城市建设用地，提高城市土地利用率。”