

就近城镇化 研究

Jiujin Chengzhenhua
Yanjiu

王景新 庞波/著

中国社会科学出版社

就近城镇化 研究

Jiujin Chengzhenhua
Yanjiu

王景新 庞波/著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

就近城镇化研究 / 王景新, 庞波著. —北京: 中国社会科学出版社, 2015. 4

ISBN 978 - 7 - 5161 - 5914 - 9

I. ①就… II. ①王…②庞… III. ①城市化 - 研究 - 中国
IV. ①F299. 21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 069714 号

出版人 赵剑英
责任编辑 宫京雷
特约编辑 李晓丽
责任校对 林福国
责任印制 何 艳



出版 中国社会科学出版社
社址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)
网址 <http://www.csspw.cn>
发行部 010 - 84083685
门市部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京市兴怀印刷厂
版 次 2015 年 4 月第 1 版
印 次 2015 年 4 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 14
插 页 2
字 数 182 千字
定 价 47.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社联系调换

电话: 010 - 84083683

版权所有 侵权必究

前 言

改革开放 36 年，随着我国工业化进程的快速发展，城镇化进入持续快速发展阶段。尤其是自 1996 年以来，我国城镇化进程快速发展趋势更加明显，到 2013 年年末，我国城镇常住人口 73111 万人，城镇化率达到 53.73%，提高了 24.6 个百分点，年平均增加 1.37 个百分点，比改革开放的前 16 年（1979—1995 年）年均增加值高出 0.84 个百分点。

党的十八大和十八届三中、四中全会、中央城镇化工作会议的召开、《国家新型城镇化规划（2014—2020 年）》的颁布实施，就如何集约节约利用土地和提高城镇化发展质量、优化城镇化布局 and 结构、完善城镇功能等问题基本讨论清楚；实践层面，在治理堵、霾、涝等“城市病”，逐步缩小农业、农村现代化与工业化、城市化的差距等方面迈进了一大步，为推动我国经济社会可持续发展发挥了重大作用。

李克强总理在 2014 年《政府工作报告》中强调：“今后一个时期，着重解决好现有‘三个 1 亿人’问题，促进约 1 亿农业转移人口落户城镇，改造约 1 亿人居住的城镇棚户区和城中村，引导约 1 亿人在中西部地区就近城镇化。”“三个 1 亿人”的精神，是我国政府对新型城镇化道路、战略和政策的丰富与完善。当前，前面两个“1 亿人”城镇化的路径及政策已经明了，只要国家经济发展、社会稳定，目标定能实现。但如何“引导约 1 亿人在中西部地区就近城镇化”尚未破题，亟需研究和探索。

全面正确理解城镇化和中国特色新型城镇化道路的精神实质，正确认识新型城镇化过程中的若干重大问题，准确把握中央关于新型城镇化的精神实质，加强对中国新型城镇化道路的研究和实践经验总结。尤其是对如何“引导约1亿人在中西部地区就近城镇化”、如何探索“居村农民就近城镇化”等重大问题进行系统研究，具有重大现实意义。近年来，发展中国论坛一直关注中国特色新型城镇化健康发展，先后多次发起与全国人大环境与资源保护委员会、国家行政学院新型城镇化研究中心、财政部财政科学研究所、浙江农林大学、安徽省循环经济研究院、浙江农林大学中国农民发展研究中心、浙江师范大学农村研究中心等机构合作组成联合调研组。张文台、王瑞璞、季昆生、王景新等先后带领联合调研组深入基层、深入群众，采取实地调查、与基层党员干部、群众代表座谈，组织专家讨论，连续举办中国新型城镇化峰会等多种形式开展研究工作，先后形成了《关于集体林权制度改革问题的几点建议》、《关于以“两区同建”方式推进新型城镇化的建议》、《关于“就近城镇化”的几点建议》等为代表的一批建议报告，多次得到党中央、国务院主要领导同志和省部级领导同志的重要批示和充分肯定。

其中，《关于以“两区同建”方式推进新型城镇化的建议》（以下简称《建议》），发展中国论坛联合调研组2013年10月29日将《建议》呈报中共中央、国务院主要领导同志。10月30日，中共中央政治局常委、国务院副总理张高丽同志，中共中央政治局委员、国务院副总理、中共中央农村工作领导小组组长汪洋同志分别对《建议》作出重要批示。11月8日，中共中央政治局常委、国务院总理李克强同志对《建议》作出重要批示。

其中，《关于“就近城镇化”的几点建议》（以下简称《建议》）即本著开篇《推进居村农民就近城镇化》，发展中国论坛联合调研组2014年9月26日将《建议》以及4份调查报告，分别

呈送国务院李克强总理、张高丽副总理、汪洋副总理，以及国家发改委主任、推进新型城镇化工作部际联席会议召集人徐绍史同志，国家发改委副主任、推进新型城镇化工作部际联席会议副召集人徐宪平同志。

在关注中国特色新型城镇化实践和深入实地调查方面：自2009年开始，发展中国论坛就对山东省德州市“两区同建”提出、规划、实施进行跟踪关注，先后发表了《德州大地上的又一次历史性变革——德州市合村建区工作纪实》、《为了实现广大农民的热切期盼——山东省德州市“两区同建”纪实》论文及报告，2013年又组成联合调研组深入德州市专题调研“两区同建”工作，形成了调查报告和建议报告。2014年，发展中国论坛再次组成联合调研组，对山东德州陵县、平原县，广东广州萝岗区、增城市、海珠区，四川成都彭州市、温江区，四川巴中通江县、平昌县、恩阳区，云南丽江华坪县，重庆巴南区，以及山西省（西沟村、大寨村），河南省（刘庄村），浙江省（滕头村、花园村、方林村、航民村），上海市（九星村），山东省（西王村），河北省（周台子村）进行专题调研。调查范围涉及我国东中西部10个省市，12个县（市区），29个乡（镇），56个村（社区、产业园区、合作社）和10个著名经济强村。

在中国特色新型城镇化理论研究和实践经验交流方面：发展中国论坛把2010年、2014年两次年会主题确定为“新型城镇化”，分别以“中国城镇化问题与对策——发展中国论坛2010年年会”、“深化改革·推进新型城镇化——发展中国论坛2014年年会”，为专家学者凝聚共识，推进新型城镇化理论研究提供了平台。2013年“两会”结束，先后邀请全国政协委员、中国（海南）改革发展研究院院长迟福林教授到中国农业大学作了题为“人口城镇化的转型与发展”（第9期《发展讲坛》），邀请中央党校国际战略研究所副所长周天勇教授作了题为“推进新型城镇化

若干重大问题”(第11期《发展讲坛》)等两次专题讲座。

为了更加系统研究中国特色新型城镇化发展问题,发展中国论坛2014年发起,与国家行政学院新型城镇化研究中心连续举办“中国新型城镇化峰会”。同年4月5日、5月6日、7月5日先后举办了《专家解读〈国家新型城镇化规划(2014—2020年)〉——首届中国新型城镇化峰会》、《推进农业转移人口市民化——第2届中国新型城镇化峰会》、《居村农民就近城镇化——第3届中国新型城镇化峰会》。在第2届峰会上,首次公开发布了《中国新型城镇化健康发展报告》蓝皮书;第2届、3届峰会都是在实地调研基础上,围绕新型城镇化理论、实践与政策召开的,发布并讨论了本书中4份调查报告。多年来,发展中国论坛始终坚持把“调查研究、建言献策”作为智库建设和发展的主旨,一系列关于中国特色新型城镇化的学术活动及研究成果,在中央决策层面和地方实践层面赢得了充分肯定,在学术界和媒体界引起了高度关注。

本书由发展中国论坛、浙江农林大学中国农民发展研究中心和浙江师范大学农村研究中心组织编写,发展中国论坛副主席、浙江农林大学中国农民发展研究中心常务副主任王景新,发展中国论坛秘书长庞波担任主编。入编了联合调研组由季昆森、汤洪高、蔡永飞、王景新、程必定、谢培秀、杜欢政、庞波等向党中央、国务院呈报的《关于以“两区同建”方式推进新型城镇化的建议》,由王景新、庞波、柏晶伟、倪建伟、李琳琳、刘笑萍、刘龙青、范丹、吴一鸣、王晓玲、郑潇潇、周庆运等向国务院呈报的《关于“就近城镇化”的几点建议》两份建议报告。入编了联合调研组形成的《“两区同建”破解中国新型城镇化难题——山东德州农业产业园区和新社区同步建设调查报告》、《“两区同建”后的新问题、新发展——德州市新型城镇化跟踪调查》、《“全域扶贫”接轨“新型城镇化”——巴中市居村农民就近城镇化调

查》、《资源型城市转型推动就近城镇化——丽江市华坪县调查》、《特大城市的新型城镇化——广州市居村农民就近城镇化调查》、《近郊区（县）居村农民就地城镇化——成都市温江区调查》、《灾后重建地区就近城镇化——成都市彭州市调查》、《村域工业化、城镇化与农民市民化——中国 10 个著名经济强村实证研究》、《中国特色城镇化渐入佳境——评中国城镇化》、《温州“强权扩镇”：探索现代小城镇发展的新途径》等 10 份调查报告。

本书在调查、编写、出版过程中，德州市、巴中市、成都市、广州市、温州市相关单位、10 个著名经济强村等，为调查工作提供了方便和支持，中国社会科学出版社在策划、编辑出版、校对方面做了大量工作，在此一并表示感谢。由于我国城镇化问题涉及面广和联合调研组水平的局限，研究问题可能存在一些局限性，甚至错误之处，诚请批评指正。

庞 波

2015 年 3 月 6 日于北京

目 录

推进居村农民“就近城镇化”	(1)
“两区同建”破解中国新型城镇化难题	
——山东德州农村产业园区和新社区同步建设调查 报告	(11)
“两区同建”后的新问题、新发展	
——德州市新型城镇化跟踪调查	(27)
“全域扶贫”接轨“新型城镇化”	
——巴中市居村农民就近城镇化调查	(45)
资源型城市转型推动就近城镇化	
——丽江市华坪县调查	(74)
温州“强镇扩权”：探索现代小城市发展的新途径	(95)
特大城市的新型城镇化	
——广州市居村农民就近城镇化调查	(105)
近郊区（县）居村农民就地城镇化	
——成都市温江区调查	(129)
灾后重建地区就近城镇化	
——成都市彭州市调查	(156)
村域工业化、城镇化与农民市民化	
——中国 10 个著名经济强村实证研究	(183)
中国特色城镇化渐入佳境	
——兼评《中国的城镇化》	(203)
附录：关于以“两区同建”方式推进新型城镇化的建议	(207)

推进居村农民“就近城镇化”^{*}

发展中国论坛（CDF）

浙江农林大学中国农民发展研究中心

浙江师范大学农村研究中心

联合调研组

（2014年9月26日）

李克强总理在《2014年政府工作报告》中提出“引导约1亿人在中西部地区就近城镇化”，这是当前中国特色新型城镇化战略中最重要、最需要研究和探索的新课题。为了研究这一重大课题，今年3—8月，发展中国论坛发起组成联合调研组，到山东省德州市陵县、平原县，广东省广州市萝岗区、增城市、海珠区，四川省成都市彭州市、温江区，巴中市通江县、平昌县、恩阳区，云南省丽江市华坪县，重庆市巴南区，以及山西省（西沟村、大寨村），河南省（刘庄村），浙江省（滕头村、花园村、方林村、航民村），上海市（九星村），山东省（西王村），河北省（周台子村）进行了专题调研。调查范围涉及我国东中西部地区10个省市，12个县（市、区），29个乡镇，56个村（社区、产业园区、合作社）和10个著名经济强村。形成了《“两区同建”后的新问题、新发展——德州市新型城镇化跟踪调查》、《“全域扶贫”接轨“新型城镇化”——巴中市居村农民就近城镇化调查》、《资源型城市转型推动就近城镇化——丽江市华坪县调查》、《村域工

^{*} 原标题为《关于“就近城镇化”的几点建议》，编入本书时改为现在的题目。

业化、城镇化与农民市民化——中国 10 个著名经济强村实证研究》等报告。为了深入讨论这一问题，7 月 5 日，发展中国论坛与国家行政学院新型城镇化研究中心联合主办了“居村农民就近城镇化——第 3 届中国新型城镇化峰会”，邀请在京专家学者和德州、巴中等地负责人，就联合调研组形成的 4 份调查报告，以及就近城镇化的相关理论、政策和现实问题进行了专题研讨。现结合实地调查和各方讨论意见，提出《关于“就近城镇化”的几点建议》。

一 就近城镇化的现状和重大意义

1. “引导约 1 亿人在中西部地区就近城镇化”是重大新课题

党的十八大以来，我国新型城镇化渐入佳境。《国家新型城镇化规划（2014—2020 年）》颁布和实施，意味着如何集约节约利用土地和提高城镇化发展质量、优化城镇化布局 and 结构、完善城镇功能等问题基本讨论清楚；实践层面，在治理堵、霾、涝等“城市病”，逐步缩小农业、农村现代化与工业化、城市化的差距等方面迈进了一大步，为推动我国经济社会可持续发展发挥了重大作用。

李克强总理在《2014 年政府工作报告》中强调：“今后一个时期，着重解决好现有‘三个 1 亿人’问题，促进约 1 亿农业转移人口落户城镇，改造约 1 亿人居住的城镇棚户区和城中村，引导约 1 亿人在中西部地区就近城镇化。”“三个 1 亿人”的精神，是我国政府对新型城镇化道路、战略和政策的丰富与完善。当前，前面两个“1 亿人”城镇化的路径及政策已经明了，只要国家经济发展、社会稳定，目标定能实现。但是，如何“引导约 1 亿人在中西部地区就近城镇化”则相对滞后，亟需研究、探索并加快推进力度。

2. “就近城镇化”具有新形式、新特征和新时代意义

新型城镇化背景下兴起的“就近城镇化”，表现为农民转移到

本区域多级（地、县、镇）城镇体系中就业、落户定居。它在乡镇企业异军突起阶段“离土不离乡、进厂不进城”的基础上，嵌入了新形式、新特征和时代意义。

一是农业现代化、农村城镇化加速推进，吸引大量劳动力回流，乡村不再“衰落”。我国城乡一体化加速推进，农业产业园区和农村新社区同步建设、小城镇与美丽乡村协调推进等新型城镇化模式不断涌现。调研发现，许多农村社区变成了美丽乡村和“田园城市”，吸引大量农业转移人口返乡创业、就业和安居；许多劳动力输出地区转变为农民就业、定居的新园区、新社区。伴随户籍制度改革和中西部新型城镇化推进，将有越来越多的农业转移人口融入家乡多级城镇体系和美丽乡村，成为“推动大中小城市和小城镇协调发展、产业和城镇融合发展，促进新型城镇化和新农村建设协调推进”的重要力量。

二是中国特色社会主义新农村建设成效显著，农村劳动力不再“剩余”。那些居住在农村、具有农村户籍、拥有承包土地的农民，曾经被分割为“转移劳动力”和“留守大军”。调研发现：许多农村大中型企业放低门槛，招收文化程度偏低、年龄偏大的留守农民，培养成熟练工人，并与社区合作提供基本公共服务；许多中老年农民就近在各类园区、农场、合作社、旅游景点稳定就业，月工作日保持在20个以上，工资提升到80—120元/日。农民在就近城镇化进程中重新焕发了生产、生活激情，成为农业、农村发展和就近城镇化的重要力量。

三是就近城镇化拉动区域经济跨越式发展。按样本地区实践经验测算，农村产业园区和农民新型社区同步建设：基础设施和公共服务设施建设，每个社区（园区）约需要1000万元投资；民居及相关设施建设，户均约需20万元投资。假设我国约60万个行政村、2.5亿农户中的1/3参与农村产业园区和新社区建设，上述两项合计约需总投资19万亿元。如果按照20年左右的时间规

划和建设,每年筹集并保持约1万亿元的投入,无疑是拉动我国经济持续增长的强大动力。

3. 经济强村就地城镇化将为我国经济社会发展作出特殊贡献

农村改革发展36年的历程中,类似于10大著名经济强村的一批“明星村”,通过转变发展方式、调整经济结构、发展现代产业,村域人口集聚度、建成区面积、聚落建筑景观、公共服务设施、人均GDP及村级集体财政收入等方面均趋同于城镇。农民居住在村域内,无需迁徙和改变户籍性质,其生产、生活方式与社区基本公共服务能力,都达到了中小城镇标准,有的甚至超过城市水平,成为农民就地城镇化的典型案例。

就地城镇化是就近城镇化的特例,只有那些具备了条件的村才能就地城镇化。假如我国60万个行政村中有5%左右(约3万个)的村实现了就地城镇化,平均每村吸纳约1万人口就业、定居,全国村域层面即可容纳约3亿人左右的农民就地城镇化。这将是非常壮观的中国特色新型城镇化新景象、新经验。

4. “全域城镇化”悄然兴起,意义重大

“全域城镇化”已由实践层面提出,并在一些地方以多种方式推进:有的以省会城市、地级市(计划单列市)为中心城区,再打造多个副中心城市,引领“县级市→经济重镇→小集镇(乡镇政府所在地)→美丽乡村”多圈层城乡融合体,城乡一体化、居民共享改革发展成果的局面初步形成;有的在一个地级区域内全域规划、逐步建成“地市主城区(中心)→县城或经济重镇(次中心)→小城镇→小集镇(乡政府所在地或中心村社区)”四级城镇体系,同步推进产业兴村和社区建设,一个城乡呼应、功能互补、一体化发展的格局正在加快形成。

根据实践经验归纳:(1)全域城镇化是指域内城乡居民的居住条件、就业机会、生产方式、生活方式、收入水平以及基本公共服务的均等化。(2)全域城镇化是城乡一体化的表现形式和最

高境界，是居村农民共享改革发展成果权益的重要载体。(3) 全域城镇化并不要求所有村庄都建成城镇、所有农民都进入城镇并改变户籍性质，城镇化并不是不要农业、农村和农民；它强调“看得见山、望得见水、记得住乡愁”，强调城乡结构和谐、功能互补，城市更像城市，农村社区的功能城镇化，风貌乡土化，有利于农民生产与生活。

全域城镇化有利于分解和减缓东部沿海发达地区和特大城市不堪重负的巨大人口压力，多渠道、多种方式落实“三个1亿人”城镇化的任务，化解农业转移人口落户城市的困难；有利于东部发达地区和一线城市优化城镇化布局 and 结构，中西部地区加快推进农村产业、人口向中心镇、中心村（社区）集聚和区域经济跨越发展；有利于实现“城乡经济社会一体化发展”、“全面小康”和“现代化”等重大战略目标。

二 总结经验教训，稳步推进农民就近城镇化

按照我国农村改革发展的历史顺序，我国探索出农民就近城镇化的三条道路，应该继续总结经验、防范风险，稳步推广。

1. 继续以“建设星罗棋布的小型经济文化中心为重点”

小集镇是“城市之末、农村之首”，是城乡交流的桥梁和纽带，城市的工业品要经过小集镇销售到千家万户，农村的农产品要通过小集镇销售到城市。早在1983年，第二个“中央一号文件”就发出了“改变农村面貌，建设星罗棋布的小型经济文化中心，逐步缩小工农差别和城乡差别”的伟大号召。1984年“中央一号文件”再次强调：“农村工业适当集中于城镇，可以节省能源、交通、仓库、给水、排污等方面的投资，并带动文化教育和其他服务事业发展，使集镇逐步成为农村区域性经济文化中心。”20世纪80年代中期至90年代末，在乡镇企业异军突起的基础上，我国“小城镇、大战略”如火如荼，推进农村产业、人口向中心

村镇集聚,造就了为数众多的小城镇、小集镇,为农民就近城镇化作出了重大贡献。截止到2010年末,我国建制镇19410个,平均每镇聚集居民3332.7户、10915.7人,人口集聚度26.4%,占地面积435.1公顷(4.35平方公里)^①。2013年末,我国建制镇达到20117个,建制镇尚有吸纳农民就近城镇化的巨大空间。

实践证明,产业、人口、文化集聚统一,建设星罗棋布的小型经济文化中心,对增强村镇发展动力、提升农村基层社区自我发展能力、沟通城乡经济、传播城市文明、缩小工农和城乡差别、促进城乡一体化等意义重大。但是,在推进“土地向规模经营集中、工业向园区集中、农民向城镇集中”过程中,一些地方大搞土地财政,搞大拆大建,农民“被上楼”、强制拆迁、人地矛盾等群体事件时有发生,干群关系紧张。因此,新时期要更加重视工农关系、城乡关系等重大问题,必须加强党对农村党支部和村委会群众路线实践的教育,反对“四风”、消除腐败,加强领导班子建设。

2. 加快推动更多的经济强村就地城镇化

村域城镇化的典型样本中:工业型经济强村、市场型经济强村占主体;基层政府治所、高校、矿区和大型企业驻地村,基本实现了就地城镇化;一些地方大力培育现代农业、旅游业、一村一品特色经济村,辅之以人口向产业园区集中,建成了大量集镇型农村社区;一些地方在生态文明村和美丽乡村建设中,采用中心村建设公共服务设施,形成了中心社区连接自然村的组合型新社区,逐步迈入就近城镇化行列。这些方式可供不同地区、不同条件的村域借鉴。

村域城镇化是一条最利于“三农”发展、农耕文明传承并与

^① 国家统计局:《中国统计摘要》(2011),中国统计出版社2011年版,第2页;《中国建制镇统计资料》(2010),中国统计出版社2010年版,第13页。

工商业文明相融合的道路，是农民市民化最便捷、成本最低、权益和人格尊严最有保障的道路。但是，村域城镇化和农民就地市民化是有条件的，不应该、也不可能要求所有村域就地城镇化。要从实际出发，不能一刀切。

3. 稳妥实施“全域城镇化”战略，推动就近城镇化

全域城镇化的新实践，一方面为发达地区尽快实现城乡一体化目标，探索出新路径、新抓手；另一方面，为中西部地区的地、县级区域内建成多级城镇体系，吸引农业转移人口回流，并带动农民就近城镇化，提供了值得推广的经验。

全域城镇化还有许多理论和现实问题需要研究和探索。

(1) 实现城镇化必须以农业现代化为基础。农业现代化，农村生产力水平提高，才能减少农民。由职业农民种地，农民才能真正富起来；更多农民进入城镇创造财富，增加收入，才能缩小工农、城乡差别。(2) “产业兴城”是就近城镇化的关键，但如何“兴产业”却是每个地区都面临的困难，其中，如何转移东部大中城市过剩的产能，促进中西部中小城镇的现代产业发展，带动广大农村社区经济发展是当务之急。(3) 全域城镇化过程中人口集聚与土地集中的矛盾并没有消失，反而更加突出：一是招商引资企业转入农户承包地后的农户参与机制及利益分配机制问题尚需创新；二是集中居住农民不能、不愿意流转的承包土地，如何有效实施远距离耕作；三是农户拆迁、宅基地复垦为耕地后的资源再配置及各方利益均衡问题，尚没有统一的制度设计。(4) “两区同建”导致村民委员会和村级集体经济组织大规模变动，基层自治组织和集体经济组织的配套改革如何加速跟进。

三 尽快研究制定鼓励和扶持农民就近城镇化的配套政策

第一，按照城乡一体化要求，把多级城镇体系和美丽乡村（社区）建设纳入全域城镇化的框架中，统一规划、建设和管理。

建议国家明确要求：各地应根据实际情况，分别以地、县级区域为单元，制定“全域城镇化”“城乡一体化”“农民就近、就地城镇化”规划，统筹区域内城乡经济社会发展，努力实现域内的居民居住条件、就业机会、生产方式、生活方式、收入水平和基本公共服务均等化。

第二，重点推进农村土地确权登记，明确农民土地财产权益，增加农民收入。加快推进农村集体产权制度股份制改革，公正、清晰地确认农民应享有的集体资源、资金、资产（“三资”）股份。同时，加快建设城乡统一的建设用地市场、农村产权交易市场，疏通农业转移人口的土地承包经营权、农民宅基地使用权、农民集体“三资”股份等财产权的退出渠道，保障农民财产权能够在公开市场上公平交易。这一点非常重要，要抓紧推进。

第三，以区域内居民生活水平和基本公共服务均等化为目标，推进城乡资源配置的均衡化。建议国家出台政策，鼓励和促进公共资源配置向县域倾斜：重点推动优质教育（包括基础教育、职业技术教育和高等教育）资源、医疗资源、公共就业服务资源等向地、县级区域流动，强力推进城市基本公共服务资源和能力向农村地区延伸；以地、县级区域为单元，尽快实现城乡基本教育、医疗卫生、养老保障的全覆盖和均等化。

第四，积极培育新型农业经营主体，多渠道化解集中居住农民远距离耕作的困难。继续推进农村土地经营权流转、集中和适度规模经营；鼓励农民合作经济组织（像德州平原县那样）托管农民承包土地；允许有一定土地经营规模的集中居住农民，在耕作区建设临时性的生产用房；村（社区）集体经济组织应该努力创造条件，农忙时节为本社区农民生产通勤服务；鼓励有条件的工商企业与集中居住农民共同建设现代农业园区。

第五，给予农民就近城镇化以强有力的财税支持。目前，各地通过各种经费（土地整理、危旧房改造、扶贫、城乡建设用地