



国浩法律文库

新业务与新视角

中国新型城镇化 的法治思维

ZHONGGUO XINXING CHENGZHENHUA
DE FAZHI SIWEI

国浩律师事务所 编



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

中国法治建设丛书

新立法与新农村

中国新型城镇化

●法治思维

CHINA'S NEW URBANIZATION
●LEGAL THINKING

徐显明 孙国治 主编

中国政法大学出版社
CHINA UNIVERSITY OF POLITICAL SCIENCE AND LAW PRESS



国浩法律文库

中国新型城镇化 的法治思维

ZHONGGUO XINXING CHENGZHENHUA
DE FAZHI SIWEI

国浩律师事务所 编



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

中国新型城镇化的法治思维 / 国浩律师事务所
编. —北京:法律出版社, 2014. 8
ISBN 978 - 7 - 5118 - 6690 - 5

I. ①中… II. ①国… III. ①城市化—城市规划法—
研究—中国 IV. ①D922. 297. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 178489 号

中国新型城镇化的法治思维
国浩律师事务所 编

编辑统筹 法律应用出版分社
策划编辑 薛 晗
责任编辑 薛 晗 慕雪丹
装帧设计 李 瞻

© 法律出版社·中国

出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
经销 新华书店
印刷 北京嘉恒彩色印刷有限责任公司
责任印制 翟国磊

开本 787×960 毫米 1/16
印张 15.25
字数 205千
版本 2014 年 8 月第 1 版
印次 2014 年 8 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 6690 - 5

定价:48.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

《中国新型城镇化的法治思维》 编辑委员会

编委会：

于 宁 吕红兵 李 淳 张敬前 刘 维
沈田丰 黄伟民 宋 茵 李世亮 王卫东
程 秉 李道峰 于宁杰 马国强 刘风云
王 云 孙 涛 孙国强

编 辑：国浩律师事务所国浩研究院

执行编辑：贾勇

执行秘书：胡颖

《国浩法律文库》总序

作为中国特色社会主义法律工作者，我国律师在全面建成小康社会、全面推进依法治国征程中的不可替代、举足轻重的作用越来越为社会各界所关注和重视。党的十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》特别指出“完善律师执业权利保障机制和违法违规执业惩戒制度，加强执业道德建设，发挥律师在依法维护公民和法人合法权益方面的重要作用”。可以说，对律师行业的发展而言，“这是一个最好的时代”！

在律师业的发展过程中，对律师“专业人士”的角色定位已没有异议，而对于专业人士是应以“学者型”为方向还是以“工匠型”为目标之争却始终存在。其实这应是殊途同归的命题。“学者型”要求才高八斗、出口成章、理论扎实、结合实践，因此注重研讨、注重文章；而“工匠型”也要求一丝不苟、中规中矩、一针见血、心得颇多，所以注重琢磨、注重经验。因此，律师队伍中的“学者们”、“工匠们”在日理万机的执业实践中，始终没有放弃研究、忘记总结，不时地成文、著作，并使之成为开拓业务、提高水平的重要手段。而鼓励、引导律师著书立说，一直是律师界的良好传统。

国浩律师事务所作为中国最大的法律服务机构之一，一直专注于服务我国投融资及其相关领域的发展与革新，并在持之以恒地坚持应用法

律知识服务于经济社会的同时，不断总结经验，撰写理论与实践相结合的专业文章，并编辑成书。“国浩法律文库”系列丛书就是其成果之一。该丛书因其专业、实用、与时俱进等特点，赢得了各界朋友的较高评价、鼓励和支持。

搭建律师思想碰撞之平台、畅通律师信息传播之渠道、建设律师学问总结之道路、营造律师形象展示之舞台、创建律师文化交流之大厦，这正是我们编辑与出版这一文库的出发点与归宿。

我们真诚地希望《国浩法律文库》能让所有的读者朋友愿意读、读得懂、读后有收获。

于 宁

中华全国律师协会第六、第七届会长

国浩律师事务所主席

吕红兵

中华全国律师协会副会长

国浩律师事务所首席执行官

目 录

Contents

《国浩法律文库》总序	(1)
------------------	-------

总论 城镇化进程与法治建设

1. 把握历史机遇 服务城镇化法治建设	(3)
2. 充分发挥法治在城镇化建设中的重要作用	(6)
3. 中国城镇化建设与制度变迁	(11)
4. 中国城镇化建设与法治环境	(17)
5. 产业整合：新机遇与新战略	(22)
6. 法律服务：新格局与新战略	(40)
7. 以律师的社会责任和专业水准服务城镇化	(53)

分论 城镇化法律问题与律师服务

1. 以新型城镇化为着力点 全力服务于国家经济建设	(59)
2. 农村土地流转涉及的重要法律问题分析及改革探索实务	(79)
3. 集体土地使用权流转中的法律问题分析	(95)

4. 城乡统筹土地指标管理的几种方式	(106)
5. 城乡统筹发展中土地要素市场存在的法律问题及对策分析	(121)
6. 城乡发展一体化体制机制再造中亟须解决的法律制度问题	(129)
7. 农村产权制度改革中的法律问题及律师实务研究	(139)
8. 破解成都市农村产权制度改革中的难题	(153)
9. 新型集体经济管理主体的建立及其法律问题分析	(168)
10. 信托制度在农村土地流转领域的运用研究	(176)
11. 土地改革需还权于农民	(200)
12. 城镇化与中小企业私募债之债权人保护机制浅析	(205)
13. 从新型城镇化背景下的农业现代化看重庆某农场项目	(213)
14. 城乡统筹背景下养老服务业用地模式解析	(222)
后记	(235)

总论 城镇化进程与法治建设



把握历史机遇 服务城镇化法治建设

(于宁在首届国浩法治论坛上的开幕词)

尊敬的各位嘉宾，各位同仁和媒体朋友，今天可谓是群贤毕至，高朋满座，来自全国各地和海外国浩的同仁，关心国浩成长的老领导和前辈们，支持国浩发展的各界人士和媒体朋友们，济济一堂，探讨和议论我们共同关心的国家和社会发展的重要命题。

首先，我对大家的到来和参与表示衷心的感谢！

国浩举办了很多业务论坛和研讨会，享誉资本市场，但是举办国浩法治论坛还是第一次。可以说，法治论坛的举办是全体国浩人达成的共识，因为在国浩的成长和发展过程中，我们始终把自身的前途命运和党和国家的前途命运紧紧联系在一起。我们始终以法律人的方式关注和推动着国家法治建设的发展步伐，并始终坚守着我们的社会责任。所以，我们举办了这次论坛，以凝聚我们的共识，贡献我们的智慧，表达我们的意愿，为国家的发展和进步建言献策。这就是国浩法治论坛的目标和价值选择。我希望并相信国浩法治论坛作为我们研究、交流、宣传的阵地会越办越好，成为知名品牌和重要智库平台。

本届论坛以“中国城镇化发展与法治建设展望”为主题，具有很强的针对性和现实意义。纵观全球，城镇化是一个国家和地区经济社会发展到一定阶段的必然选择。就我国而言，2011年我国城镇化率就已超过50%，城镇常住人口超过农村人口，中国已经开始由“乡村中国”向

“城市中国”转变。可以说，我国的经济社会和城镇化发展已经进入了一个新的阶段，我们将面临这个重大的社会变革给我们带来的前所未有的历史机遇。同时，这也是一个新的课题、新的任务，作为执业律师，尤其是信奉“创新、实践、担当”执业理念的国浩律师，我们一定能把握好历史机遇，以舍我其谁的担当精神，深入研究，大胆创新，勇于实践，以饱满的热情和更加敬业的精神，为我国城镇化建设提供优质高效的法律服务，为国浩的战略发展谱写新的篇章，为城镇化和法治建设的宏伟蓝图写下浓墨重彩的一笔。

法治是人类社会发展的宝贵经验，是体现现代文明的社会秩序方式。从古希腊的柏拉图、亚里士多德提出法治这个命题至今，已经过去两千多年了，但是时间没有冲淡人们对法治的热情，也没有放慢追求法治的脚步。相反，随着历史的演进，时间的推移，法治已经成为人类社会普遍的共识，成为治国理政的基本理念和政治实践。众所周知，我们国家和我们党已经高高举起了依法治国的大旗，去年党的十八大报告也做了全面推进依法治国的部署。毋庸置疑，城镇化的种子必须在法治的土壤中才能健康地生根发芽，长成参天大树，离开法治这个前提和保障，我国经济建设包括城镇化发展，必然会偏离既定的目标。如何在城镇化进程中推进法治建设，如何通过法治保障城镇化的顺利发展，等等，这些问题无疑都具有很强的理论研究价值和重要的实践意义。今天的论坛将对这些热点问题进行深入探讨并做出精辟的回答。再过几天，我们将召开举世瞩目的三中全会，制定我国未来发展的蓝图，我相信我们今天所关注和讨论的问题将是符合国家经济未来发展的脉络，并是与之高度契合的。

各位同仁，斗转星移，国浩创立至今已经整整十五年了，我们今天的相聚也是为了纪念和庆贺国浩的十五周年诞辰。过去的十五年是我国经济飞速发展的十五年，也是国浩人不断适应时代要求，努力耕耘的十五年。我们所采取的一系列发展举措始终贯穿于改革创新的理念和精神之中，并取得了丰硕的成果。创新是国浩人永远高扬的旗帜，实践是国

浩人不断发展的根本，担当是国浩人不辱时代使命的追求。我衷心地希望全体国浩人能够珍惜并发扬光大以往的成就和荣誉，团结奋进，再创辉煌。最后我相信并预祝我们今天的论坛取得圆满成功，谢谢大家！

（于宁，国浩律师事务所主席，
中华全国律师协会第六届、第七届会长）

充分发挥法治在城镇化建设中的重要作用

(张福森在首届国浩法治论坛上的致辞)

各位嘉宾，各位律师朋友，今天很高兴应邀参加国浩律师事务所举办的城镇化与法治的高层论坛，与各位专家学者一起探讨城镇化进程中的法治建设问题。首先对论坛召开表示热烈的祝贺。

于宁主席希望我借这个机会讲一点律师制度的改革和城镇化的法治建设问题，我就从两个方面讲一些个人看法，供大家参考。

第一，坚持深化律师制度的改革和完善。律师制度是中国特色社会主义司法制度的重要组成部分，律师是我国社会主义法治建设的重要力量，我国律师制度的命运，是与社会主义民主法治建设紧密相连的。党的十一届三中全会以后，律师制度得以恢复重建。三十多年来，随着社会主义民主法治建设的不断发展，特别是20世纪90年代，社会主义市场经济体制确立以来，我国的律师事业也得到长足的发展，律师制度不断完善。目前我国律师已经超过23万人，律师事务所达到1.93万家，全国律师每年办理的诉讼案件和非诉讼法律事务200多万件，并担任了近30万家企业和政府部门的法律顾问。律师在我国经济社会发展和民主法治建设中，发挥着越来越重要的作用。当前，我国律师制度和律师事业的发展正处在一个关键时期。还面临着诸多困难和问题，社会上乃至一些党政领导干部中，对律师制度，特别是律师刑事辩护制度，还缺乏正确的认知，对律师作为法律职业共同体身份的认同度也比较低，律师执业

权利保障有待于进一步完善。目前,我国律师的总量仍然不足,特别是高端涉外法律事务,专业人才缺口较大。经济欠发达地区的律师资源严重匮乏,律师管理体制和工作机制尚不健全,少数律师职业道德失范现象时有发生。这些问题都需要通过进一步深化律师制度的改革来加以解决。

2010年中央办公厅转发了司法部《关于进一步加强和改进律师工作的意见》,提出了一系列完善律师制度、保障和促进律师业发展的政策措施。把这些政策措施尽快落实到位,形成相应的制度机制,我觉得是今后一个时期律师事业得以健康发展的关键所在。

一是要在全社会重视和宣传律师制度和律师的职能作用,将律师制度列为今后普法教育的重要内容,促进全社会对律师地位、性质、作用的真正认识。各级党委、各级政府要把律师工作放在全局中谋划推进,在事关律师工作发展方向、宏观发展规划、队伍建设等重要问题上,给予更多的关心和重视。在律师功能作用发挥、业务领域拓展、执业权利保障等方面予以更多支持和保障。

二是要进一步健全和完善司法行政机关与律师协会两结合的管理体制。两结合的管理体制总体上是符合我国尚不发达的律师业的实际情况的,但是司法行政机关管什么,律师协会管什么,双方之间应建立什么样的体制和机制,结合点又是什么,有待于做进一步研究。律师队伍是一个职业特点鲜明的队伍,怎么管理是一个新问题,也是一个难题。总之,要不断探索和不断前进,什么时候我们的律师行业管理体制成熟了,律师都把维护律师行业在社会上的荣誉视为己任了,我们的律师队伍就成熟了。

三是要进一步加强律师执业权益保障,认真贯彻执行《刑法修正案(八)》和修改后的《刑事诉讼法》,切实落实和保障法律赋予的律师会见、阅卷、调查取证等方面的执业权利,依法规范律师与司法人员的关系,为律师依法履行职责提供良好的法治环境。

四是要进一步加强律师事业发展的政策保障,根据律师事业发展需要,制定完善的符合律师业性质特点的律师税收、律师会计核算、劳动

关系、社会保障等方面的政策，改善律师事业发展的政策环境。

五是要建立健全律师人才培养选用机制，建立从律师中选拔法官、检察官的制度性安排，推选更多的优秀律师担任人大代表和政协委员，加大律师培养力度，着力培养具有国际眼光、精通法律事务的高素质人才，促进律师队伍良性发展。

六是要大力推进公共法律服务体系建设，推动将公共法律服务纳入基本公共服务体系，加大对边远贫困地区法律服务业的政策倾斜和扶持力度，加快解决欠发达地区没有律师或律师资源不足的问题，让基本法律服务惠及每个公民。

七是要加强法律职业共同体建设，各级司法执法机关，要在日常工作和法律职业道德的培训中，加强与律师的相互认同感，建立正常的沟通合作关系。通过严格遵守职业道德和行为规范，树立法律职业共同体的职业尊严和司法权威。使法律人形成法律职业共同体的合力，成为推动国家法治建设的中坚力量。

第二，充分发挥法治在城镇化建设中的重要作用。当前，我国正处于全面建成小康社会的关键时期，城镇化是全面建成小康社会的一项重要目标，也是加快建成小康社会的重要途径。党的十六大、十七大都对实现城镇化提出了明确的要求。党的十八大进一步强调，要坚持走中国特色新型城镇化道路，新一届中央领导集体对城镇化高度重视。习近平总书记和李克强总理多次对推进城镇化做出重要指示，习近平总书记强调“要积极稳妥推进城镇化，推动城镇化向质量提升转变”；李克强总理指出“要以人为核心，以质量是关键，以改革为动力，走中国特色、科学发展的新型城镇化路子”。中央领导同志的指示精神，为推进城镇化指明了方向。城镇化是我国经济社会发展到现阶段必然面临的一项重大课题，也是推进城乡一体化、公共服务均等化，实现经济社会均衡协调发展的必由之路，对于我国实现社会主义现代化具有重大的战略意义。目前，各地正在按照中央的部署，采取有力的措施，大力推进城镇化建设，已经取得了重要的进展。但是我们也应该看到，在推进城镇化建设中，