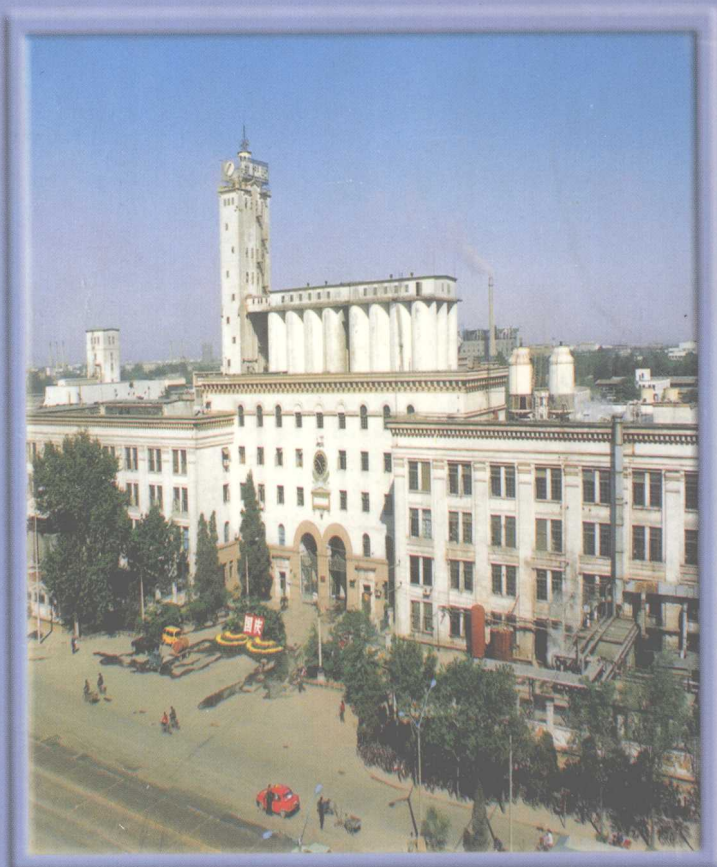


生存战略——21世纪农村与社会发展科技展望丛书

中国小城镇发展战略研究

金逸民 张军 主编



中国农业科学技术出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国小城镇发展战略研究/金逸民, 张军主编. —北京: 中国农业科学技术出版社, 2004.1
(生存战略: 21 世纪农村与社会发展科技展望丛书)
ISBN 7-80167-601-7

I. 中… II. ①金…②张… III. 城镇—经济发展
战略—研究—中国 IV. F299.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 121069 号

责任编辑
责任校对
出版发行

经 销
印 刷
开 本
印 数
版 次
定 价

李功伟

贾晓红

中国农业科学技术出版社 邮编: 100081

电话: (010)68919708 传真: 68975144

地址: 北京市海淀区中关村南大街 12 号

新华书店北京发行所

河北省欣航测绘院印刷厂

787mm×1092mm 1/16 印张: 22.25

1~2000 册 字数: 370 千字

2003 年 12 月第 1 版 2003 年 12 月第 1 次印刷

68.00 元

《中国小城镇发展战略研究》

编 委 会

主 编：金逸民 张 军

副主编：高 潮 熊衍仁

撰稿人：(以姓氏笔划为序)

王 伟 王宝刚 刘 松 刘玉杰

任 宏 乔 忠 陈 烈 宋炳坚

宋洪远 张 军 张 林 张小林

张亚雷 张晓玲 金逸民 易冰源

郭占恒 浦善新 崔传义 黄华波

傅小平

本书统稿：金逸民 熊衍仁 郑正献

编辑人员：熊衍仁 周静海 郑正献

序

党的十五届三中全会指出：“发展小城镇，是带动农村经济和社会发展的一个大战略”。2000年6月13日，中共中央、国务院颁发了《关于促进小城镇健康发展的若干意见》，明确指出：“发展小城镇，是实现我国农村现代化的必由之路”。《国民经济和社会发展“十五”计划纲要》将城镇化战略提升为与科教兴国、可持续发展、西部大开发相等同的国家发展战略，并提出要“有重点地发展小城镇”。党的十六大进一步明确指出：“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。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”，要“消除不利于城镇化发展的体制和政策障碍，引导农村劳动力合理有序流动”。发展小城镇，有利于转移农村富余劳动力，有利于从根本上解决“三农”问题，有利于统筹城乡协调发展，业已成为各级政府的共识和工作重点。

近年来，国家相关部门、各级地方政府均对小城镇的发展给予了政策倾斜和大力扶持，并取得了一定的成效。但是，我们也必须清醒地看到，围绕小城镇的争论始终没有停止，阻碍小城镇健康发展的体制性障碍、限制性政策还没有彻底清除，小城镇的发展速度、产业结构调整、乡镇企业创新能力还远远没有达到预期目标，小城镇还远远没有承担起转移农村富余劳动力、带动农业结构调整、增加农民收入、拉动和扩大内需等方面历史赋予的重大使命。

在富余劳动力转移压力空前巨大的国情现实下，摸清束缚我国小城镇发展的机制障碍和瓶颈性制约因素，借鉴国外发达国家和我国大中城市发展和规划建设经验教训，研究我国小城镇建设发展战略方针，制定出有利于农村富余人口顺利转移、小城镇健康发展的相关政策、法律、技术规范，探索科技创新机制，增加小城镇“造血”功能，全面繁荣农村经济，解决“三农”问题，使小城镇发展少走弯路，已成为加快我国城镇化进程的头等大事和当务之急。

正是在这样的背景下，国家科技部组织有关方面的专家学者在调研的基础上编写了《中国小城镇发展战略研究》。该书从土地问题、人口问题与农村富余劳动力转移、“三农”问题、社会保障、户籍制度改革、行政区划、资源

环境与可持续发展、基础设施建设、小城镇产业发展、科技发展、西部大开发、国外小城镇建设 12 个方面全面系统地论述了发展小城镇的重要性、必要性及小城镇发展中遇到的问题、改革思路和政策措施，介绍了珠江三角洲、长江三角洲、浙江、山东和“中国第一农民城”龙港镇在城镇化、小城镇规划与建设方面的实践和经验，基本上反映了我国小城镇研究和实践的进展全貌，具有阶段性总结意义。

我相信，本书的出版，不仅为小城镇的健康发展奠定了理论基础，进而推动我国城镇化的进程，而且必将促进小城镇相关领域理论研究和改革实践的进一步深化。

欣作此序，并借此祝贺《中国小城镇发展战略研究》出版。

中国科学院院士

吴传钧

2003年夏于北京中关村

目 录

第一章 中国小城镇土地问题	(1)
第一节 小城镇用地及其管理的主要特点	(1)
第二节 小城镇发展中的用地管理政策	(4)
第三节 小城镇发展与耕地保护	(7)
第四节 小城镇发展与土地利用总体规划	(8)
第五节 小城镇发展与土地市场	(12)
第六节 集体建设用地流转的规范化管理	(15)
第七节 小城镇扩展征地过程中对被征地农民权益的保障问题	(19)
第二章 中国人口与农村富余劳动力转移问题	(26)
第一节 人口问题	(26)
第二节 人口管理的经验教训	(30)
第三节 劳动力资源、劳动力素质与老龄化问题	(32)
第四节 城乡富余劳动力与农村富余劳动力转移进程	(35)
第五节 农村富余劳动力转移的战略思路	(40)
第三章 中国农村问题和未来的政策选择	(52)
第一节 农民收入增长缓慢是当前农村经济发展的核心问题	(52)
第二节 城乡差别扩大是影响国民经济持续发展的突出矛盾	(54)
第三节 城乡差别扩大的原因与城乡要素资源的流动	(58)
第四节 统筹城乡经济社会协调发展, 实行战略转型	(63)
第五节 加快农村经济社会发展的途径和措施	(66)
第四章 中国小城镇社会保障问题	(69)
第一节 城镇社会保障制度的改革与发展	(69)
第二节 城镇社会保障制度改革面临的主要问题	(72)
第三节 城镇社会保障制度改革面临的主要任务	(75)
第四节 小城镇社会保障的发展情况	(77)
第五节 小城镇社会保障发展的战略思考	(80)
第五章 中国小城镇户籍制度改革	(85)
第一节 小城镇户籍制度改革的背景	(85)

第二节	小城镇户籍制度改革的萌芽阶段	(89)
第三节	小城镇户籍制度改革的发展阶段	(91)
第四节	小城镇户籍制度改革逐步走向成熟	(95)
第五节	小城镇户籍制度改革存在的问题及改革设想	(102)
第六章	中国小城镇行政区划	(105)
第一节	小城镇行政区划沿革	(105)
第二节	设镇标准	(110)
第三节	小城镇行政管理体制存在的问题	(114)
第四节	小城镇行政管理体制改革设想	(115)
第七章	中国小城镇资源环境与可持续发展	(118)
第一节	小城镇发展中的资源环境问题	(118)
第二节	小城镇可持续发展的战略需求	(123)
第三节	小城镇资源保护与可持续利用	(124)
第四节	小城镇环境污染控制的战略与对策	(129)
第八章	中国小城镇基础设施建设	(138)
第一节	小城镇基础设施建设现状与存在的问题	(138)
第二节	小城镇基础设施建设的指导思想和基本原则	(142)
第三节	发达国家城乡基础设施建设的经验	(146)
第四节	促进小城镇基础设施建设的建议与措施	(152)
第九章	中国小城镇产业发展	(161)
第一节	小城镇产业发展的现状	(161)
第二节	小城镇产业发展存在的主要问题	(163)
第三节	小城镇产业发展的原则和对策	(164)
第十章	中国小城镇科技发展	(171)
第一节	小城镇科技发展的现状	(171)
第二节	小城镇科技发展的指导思想与发展目标	(176)
第三节	小城镇科技发展的重点任务	(177)
第四节	小城镇科技发展的保障措施	(180)
第十一章	中国西部大开发战略中的小城镇问题	(182)
第一节	小城镇建设在西部大开发中的战略地位	(182)
第二节	西部小城镇体系特征及制约小城镇发展的主要因素	(182)

第三节 西部小城镇发展的策略与措施·····	(186)
第十二章 国外小城镇建设·····	(196)
第一节 美国小城镇建设·····	(196)
第二节 德国小城镇建设·····	(198)
第三节 英国小城镇建设·····	(201)
第四节 日本村镇建设·····	(204)
第五节 国外小城镇建设的经验·····	(208)
专题报告 1: 珠江三角洲城镇化发展战略研究·····	(210)
第一节 珠江三角洲城镇化发展状况与基本特征·····	(210)
第二节 珠江三角洲城镇化发展的影响因素·····	(216)
第三节 珠江三角洲城镇化发展战略·····	(221)
第四节 珠江三角洲城镇化发展对策·····	(229)
专题报告 2: 长江三角洲城镇化发展战略研究·····	(235)
第一节 长江三角洲城市发展与城镇化进程·····	(235)
第二节 长江三角洲当代城镇化发展分析·····	(239)
第三节 长江三角洲 20 世纪 90 年代以来城镇化高速发展的 动因分析·····	(246)
第四节 长江三角洲大都市区的城镇化·····	(249)
第五节 长江三角洲乡村城镇化·····	(260)
第六节 长江三角洲城镇化发展方向与对策·····	(265)
专题报告 3: 浙江省城镇化发展战略研究·····	(270)
第一节 浙江省城镇化发展基本状况·····	(270)
第二节 浙江省推进城镇化的主要做法和成效·····	(277)
第三节 浙江省城镇化发展的目标和对策·····	(285)
专题报告 4: 山东省城镇化发展战略研究·····	(294)
第一节 山东省城镇体系及城镇化发展概况·····	(294)
第二节 山东省城镇基础设施发展现状·····	(295)
第三节 山东省城镇经济发展现状·····	(296)
第四节 山东省城镇化发展的特点·····	(296)
第五节 山东省城镇化发展的主要经验·····	(303)
专题报告 5: “中国第一农民城”——龙港镇的实践·····	(307)

第一节	龙港的崛起·····	(307)
第二节	龙港镇第二次创业·····	(310)
第三节	龙港镇产业簇群的形成·····	(319)
第四节	走经营城镇道路·····	(323)
第五节	可持续发展·····	(326)
第六节	农村劳动力转移·····	(329)
第七节	小城镇政府职能的转变·····	(334)
第八节	存在的问题和发展思路·····	(337)
主要参考文献·····		(345)

第一章 中国小城镇土地问题

第一节 小城镇用地及其管理的主要特点

一、用地面积增长迅速，但用地效率不高

近 20 多年来，我国建制镇数量增加很快，在数量增加的同时，小城镇用地面积也大幅度增加，大部分小城镇占地面积由原来不足 1 平方公里扩大到 2~3 平方公里左右，新增建制镇则由原来占地很少的集镇迅速扩展到 3~4 平方公里，甚至更多。尤其是 20 世纪 90 年代以来，很多小城镇（特别是东部地区）的工业小区（或开发区，或乡镇企业小区）如雨后春笋般不断出现，大大加快了小城镇用地的扩展速度，是小城镇用地面积迅速增长的重要因素之一。据调查，在以有偿、有限期、有流动为主要特色的小城镇土地使用制度改革中，80% 以上的改革都是在增量土地上的进行的，而在这些小城镇新区中，有 60% 以上的面积是征用小城镇周围的优质耕地而建成的。如湖南省某县通过小城镇土地使用制度改革，两年内县城建成区面积由 5.2 平方公里扩大到 9.7 平方公里；河南省某县 3 年内在 6 平方公里老城区的基础上，建设了一座 8.6 平方公里的新城区；而在苏南等发达地区，小城镇建成区仍在迅速扩展。

在用地面积迅速增长的同时，小城镇的用地效率并没有得到相应的提高。由于种种原因，我国过去对土地资源的利用总体上属粗放低效型，小城镇建设也不例外。主要表现为人均建设用地水平较高。据江苏省对全省各地 20 个小城镇建设情况的抽样调查，镇区人均占地面积达 186.9 平方米，其中人均占地面积超过 100 平方米的镇区有 17 个之多，远远超过了法定标准。据统计分析，全国设市城市的人均城市建设用地为 101 平方米，其中小城市人均城市建设用地为 143 平方米，中等城市为 108 平方米，大城市为 88 平方米，特大城市为 75 平方米，而小城镇和农村居民点人均建设用地为 150~200 平方米。山东省的调查表明，1000 个村庄的人均建设用地为 195 平方米，18 个小城镇的人均建设用地为 147 平方米，61 个县城镇的人均建设用地为 136 平方米，34 个县级市的人均建设用地为 127 平方米，11 个地级市的人均建设用地为 113 平方米，济南、青岛、淄博三市的人均建设用地为 94 平方米。其结果与全国情

况基本一致。这些数据说明,与大中城市相比,小城镇土地利用的效率处于较低的水平。

二、土地利用以企业和基础设施用地为主

由于自然条件、区位条件、经济发展水平、历史传统等诸多因素的综合影响,小城镇的经济特征表现为多种类型,如农业型、综合型、商贸型、工业型、旅游型、矿业型等,建设用地结构也表现为多种多样。1998 年对湖北、安徽、浙江 3 省 5 个国家级小城镇综合改革试点镇 1996 年建设用地结构进行了分析,见表 1-1。

表 1-1 五镇 1996 年建设用地结构表

单位: %

用地类型	溇口镇	新登镇	荻港镇	杨汛桥镇	织里镇
工业企业用地	35	51	65	65	30
商服企业用地	3.65	11.7	5.3	3.5	24.3
行政事业用地	1.05	4.6	6.4	3.7	4.6
交通用地	56.2	11.2	14.2	16.5	18.3
住宅用地	2	14	4.75	9.2	9.8
公共用地	2.1	7.5	4.35	2.1	13

资料来源:本表据 1998 年实地调查资料计算。

分析表明,从总体上看,小城镇用地以企业用地和基础设施建设用地为主体,并因小城镇经济类型的不同而表现出不同结构特色。具体表现为:其一,工业企业用地在各镇建设用地总量中所占比重最大,其中以荻港镇和杨汛桥镇最高,均达到 65%;即使在以商贸经济为主的湖州织里镇,工业企业用地比重也达到了 30%,表明工业经济的发展是推动小城镇发展的主要动力;其二,以交通用地为主的基础设施用地所占比重较大,在小城镇建设用地中所占比重一般都达到 10% 以上,表明在小城镇综合改革试点过程中,各镇的基础设施建设都获得了一定的发展,溇口镇因修建机场导致交通用地比重高达 56%,系个别现象;其三,商业服务业用地与各镇的产业特色密切相关,商贸型小城镇,如新登镇和织里镇,商业服务业用地比重较大(分别达到 11.7% 和 24.3%),而工业型小城镇商业服务业用地比重则较小。

三、平均规模偏小,布局分散,集聚效益不明显

从区域整体来看,小城镇布局分散,规模过小。由于多种因素影响,我

国小城镇发展中的人口和产业集聚程度较低。从人口规模看,据统计,全国平均每个建制镇人口为2万~3万人,镇区非农业人口平均只有4000~5000人,乡集镇人口规模更小;从用地规模看,据统计,目前我国每个建制镇的建成区面积只有0.81平方公里,乡集镇用地规模更小。另据统计,在经济较为发达的苏南地区,平均每个建制镇(不含县城镇)的常住人口仅5200人。小城镇发展的产业主体——乡镇企业的分散布局也较为严重,乡镇企业过于分散,使得其用地规模增加了1/3,能源利用率降低了40%,基础设施投资增加了20%~30%,行政管理费用增加了80%,人力资源增加了31%,最终表现为资金利用率比相对集中降低了20%左右。

四、土地权属交叉,产权制度尚不健全,管理较为混乱

小城镇是城市之“尾”,农村之“头”,按照现行法律规定,城市土地属国家所有,但在近年小城镇用地扩展过程中,国有土地和集体土地交错共存现象十分普遍,成为小城镇土地产权关系的重要特征之一,小城镇实际上已成为集体土地向国有土地变化最为频繁的区域。

我国集体土地产权制度尚待健全。一方面,集体土地所有者主体不明确,农民集体或集体经济组织在很多地方名存实亡,集体土地的权益被少数人所垄断,有的地方乡(镇)政府实际上充当着基层政府和社区集体经济组织的双重角色;另一方面,土地产权边界模糊,权属不明晰,造成农民对土地所有权及其权属的淡化,失去了珍惜土地的积极性,短期行为也比较突出。这种状况给小城镇发展中土地权属变化的管理造成了混乱。

五、利益主体多元化,收益分配不尽合理

小城镇土地利用和开发过程中涉及多方利益关系,呈现出利益主体多元化的趋势。在小城镇建设土地征用、出让过程中一般至少会涉及农民集体(集体土地所有者)、农民个人(土地使用者)、土地开发者(用地者)、乡(镇)政府、县(市)政府等几方利益主体。据对部分全国综合改革试点小城镇的典型调查,溇口镇等镇的土地收益分配格局如表1-2。

在所调查的试点镇中,土地出让一般自1992年开始实行,土地出让收益分配在县财政、镇财政、村民委员会和农民个人之间进行。从表1-2可以看出这些镇土地收益分配格局的主要特点:一是农民集体和个人所得份额较少,仅占出让价的10%~20%;二是县、镇两级财政所得收益占出让价的80%以上。一般情况下,土地出让所得纯收益不超过出让价的30%,这部分纯收益,

县、镇之间分配比例在一般小城镇为镇三县七，在试点小城镇为镇五县五，个别镇全部留在镇财政。因此，在土地出让收益分配中，镇政府所得份额最多。这一过程被专家称为县以下地方政府资本原始积累过程，在这一收益分配格局条件下，地方政府具有征用、出让土地的利益冲动，对合理利用土地资源、保护耕地等都将产生不利的影响。

表 1-2 试点镇土地出让收益分配比例表

单位：元/亩

	漈口镇	新登镇	荻港镇	织里镇
出 让 价	35000	100000	67000	120000
征地补偿安置费	7000	20000	10000	22500
占出让价比重%	20	20	15	18.08
其中：村委会收入	3000	20000		2000
占出让价比重%	8.6	20		1.7
农民收入	4000		10000	20500
占出让价比重%	11.4		15	17.1
镇财政收入	14000	45000	36364	53280
占出让价比重%	40	45	54.2	44.4
县财政收入	14000	35000	20636	44220
占出让价比重%	40	35	30.8	36.8

注：1. 征地补偿安置费指土地补偿费、青苗补偿费和劳动力安置费。

2. 本表根据 1998 年实地调查资料整理。

第二节 小城镇发展中的用地管理政策

自 1999 年新《土地管理法》实施以来，农用地转为建设用地的审批权上收到省政府和国务院，同时，土地利用规划和计划管理得到进一步加强，耕地保护力度进一步加大，这些制度对于推动小城镇建设集约用地具有积极的意义，但在近年国民经济高速增长、城镇化进程加速推进、西部大开发的宏观背景下，一些发展条件较好、用地需求较多、镇区存量土地较少的小城镇，其用地将会受到很大限制，在满足国家级和省级重点建设项目用地、城市发展用地、农村居民宅基地用地等多项用地的前提下，土地利用规划和土地利用年度计划中可用于小城镇建设的用地指标已所剩无几，一些具备良好区位

条件和发展潜力的小城镇的用地指标难以得到保障。

为了贯彻落实中发〔2000〕11号文件精神,切实解决好小城镇发展中的用地问题,各级国土资源管理部门采取了多种措施,支持小城镇发展。

国土资源部于2000年发布了《关于加强土地管理促进小城镇健康发展的通知》(国土资发〔2000〕337号),确定了“立足存量,内涵挖潜,促进小城镇建设集约用地”的小城镇用地指导思想,并提出了一系列优惠政策。如对重点小城镇和试点小城镇,给予一定数量的新增建设用地占用耕地周转指标,用于实施拆旧建新,促进建设用地的集中,周转指标由省级国土资源部门单列,坚持“总量控制,封闭运行,台账管理,年度检查,到期归还”;以及鼓励农民进镇购房或按照规划集中建房,节约的宅基地指标可用作小城镇发展的建设用地指标,对于集中建房或进镇购房农户的原宅基地复耕或依法转让,或视同履行占补平衡义务等政策。

各省及地方国土资源部门也都结合本地实际情况,制定了支持小城镇发展、特别是解决小城镇建设用地指标问题的土地政策。这里以东部的江苏省和西部的陕西省为典型分述如下。

一、结合行政区划调整工作,开展了以划定基本农田保护区、搞好“两区”衔接为主要内容的乡镇土地利用总体规划的修编工作

为适应部分地区乡镇行政区划调整的形势,做好土地利用总体规划与小城镇建设规划的衔接工作,江苏省国土管理局推迟了乡镇土地利用总体规划的报批时间,并根据行政区划调整的实际情况,及时做好乡镇土地利用总体规划的调整修编工作。南京市作出规定:“要加强重点中心镇规划修编与实施的指导和管理,增强重点中心镇辐射功能,对于建设预留地偏紧的,经省政府批准可以适当调整基本农田保护区面积”,“在规划控制指标允许的前提下,尽可能优先保证重点中心镇合理的集镇用地规模”等。

二、积极做好小城镇建设的用地保障和服务工作

江苏省在年度建设用地计划中,专门为小城镇建设安排一定的农地转用指标,并通过盘活存量建设用地,解决小城镇发展的急需用地,保证了小城镇建设和发展的需要。在下达土地利用年度计划时,控制一般乡镇增量建设用地计划,对重点中心镇用地适当倾斜、专项下达。还决定将通过土地复垦整理、实现占补平衡后净增耕地面积60%折抵的建设占地指标,用于小城镇建设,以满足小城镇发展的用地需求。

南京市规定：“自 2000 年起，市国土管理局从全市每年的建设占用耕地计划指标中预留 10% 的指标，集中用于发展小城镇。优先安排本市范围内 15 个省级重点中心镇用地，重点解决小城镇道路、供水、供电、通讯等基础设施用地，符合条件的居民住宅、教育用地，以及产业关联度大、市场前景好的工业企业用等项用地”。“乡镇通过土地整理新耕地面积超过下达的补充耕地计划面积的 60%，经市（县）土地行政主管部门核定后，可抵建设占用耕地指标，用于小城镇建设”。

西安市在《关于加快小城镇建设和发展的意见》中也制定了一系列土地利用鼓励政策，如规定：“要把小城镇建设用地作为土地利用年度计划的重点，优先安排，特别是对小城镇综合改革试点镇的建设用地更要作为重点项目优先照顾；对田、水、路、林进行综合整治，促进农村居民点和乡镇企业向小城镇集中，新址确需占用耕地的，经批准后可以与腾出来的旧址整理后增加的耕地进行置换，置换的建设用地可以不占年度建设占用耕地计划指标；非农建设占用耕地，须承担的耕地补充任务，可由县在县区范围内统一平衡；小城镇的住宅建设应纳入城市住房建设计划，享受有关优惠政策，禁止建设单户独院住宅，节约利用土地”等。

三、大力推行小城镇土地使用制度改革

江苏省规定，除法律规定可以划拨供地的项目外，对商业、金融、娱乐、服务、旅游等经营性项目用地，特别是沿街的经营性用地，采用公开招标、拍卖方式出让或租赁供地；对房地产开发用地，一律实行招标、拍卖方式出让供地。到 2000 年，江苏省小城镇国有土地使用权出让面积累计达 550 万平方米，出让金收入达 56 亿元，其中大部分用于小城镇建设，占江苏省小城镇建设总投资的近 50%。

四、鼓励盘活存量国有土地，提高小城镇土地利用效率

江苏省规定，凡利用存量建设用地新建、扩建项目的，在办理用地手续时予以优先审批，免缴农业重点开发建设基金，凡在本单位已取得合法使用权的土地上按原用途翻建的，免缴重点农业开发建设基金。小城镇国有存量建设用地出让、租赁的政府净收入，80% 以上返还乡镇，投资于小城镇基础设施建设，并鼓励集体经济组织将集体土地的收益用于发展二三产业，参加小城镇建设。

五、加强对集体土地流转的管理，为小城镇用地管理提供保障

江苏省规定，在符合土地利用总体规划的前提下，经县土地行政管理部门批准，应允许不同集体经济组织之间按照“等质等量，就近方便”的原则进行土地调整交换；允许农村集体农用地在不改变性质的条件下，以转包、互换、入股、租赁等形式依法流转；允许集体经济组织用小城镇规划区内已经依法取得的集体非农建设用地，以入股、联营、租赁的形式兴办企业，进入经营性公益事业和基础设施项目建设。对 222 个重点中心镇，凡使用集体建设用地的可免缴土地有偿使用费。应当鼓励农村居民点向小城镇集中，对搬迁至小城镇的农户，其建设占用集体土地不超过规定标准面积且原宅基地已复垦的，经县级人民政府批准，一律免缴耕地开垦费、农业重点开发建设基金和土地有偿使用费。简化集体土地报批手续，由省政府分批次集中办理，市、县人民政府具体供地。

第三节 小城镇发展与耕地保护

一、我国的基本国情决定了小城镇发展中要十分注意保护耕地资源

我国人多地少，耕地资源尤为珍贵。我国人均耕地不及世界人均 0.25 公顷的 47%。到 2030 年，我国人口将达到 16 亿，但据分析，必须占用耕地的数量将达 2070 万公顷（约 3.1 亿亩，其中生态退耕 1.1 亿亩，基础设施和水利、独立工矿占用 1.1 亿亩，灾毁和不可逆转的种养结构调整 0.9 亿亩）。在不包括小城镇用地的情况下，耕地将减少近 1/6，人口将增加近 1/3。人口的持续增长、消费水平的提高以及国民经济的高速发展，决定了未来相当长时期内，我国人增地减的趋势不可逆转，土地资源的稀缺性将成为社会经济发展的重要制约因素。因此，小城镇发展过程中要贯彻落实土地基本国策，切实保护有限的耕地资源。人口多、人均耕地少、耕地后备资源不足是我国的基本国情。我国人均耕地面积不到世界平均水平的 1/2，在现有耕地总量中，还有需逐步退耕（25 度以上）的山坡地和边远劣地近 1 亿亩。全国有 1/3 的省（市）人均耕地不足 1 亩。据有关部门预测，一方面，我国的人口将以每年 1000 万以上的速度继续增长，另一方面，我国的工业化和城镇化也将明显加速。这就决定了“人增地减”将是未来 30 年内不可逆转的趋势，由此土地资源的供需矛盾将进一步尖锐化，并成为长期制约我国国民经济发展的因素。因

此,在我国的一切社会经济活动中,都应始终不渝地坚持“十分珍惜、合理利用每寸土地和切实保护耕地”的基本国策。

二、集约用地是小城镇健康发展的根本出路

国土资源部《关于加强土地管理促进小城镇健康发展的通知》要求,小城镇建设必须立足于挖掘存量建设用地潜力。用地指标主要通过农村居民点向中心村和集镇集中、乡镇企业向工业小区集中和村庄整理等途径解决,做到在小城镇建设中镇域或县域范围内建设用地总量不增加。各地在小城镇发展中进行了集约用地的创造性实践。

上海市小昆山镇,实施“工业向园区集中、居民向集镇集中、耕地向规模经营集中”的三集中战略,走出了经济发达地区小城镇集约用地的路子。通过实施“三个集中”政策,使镇区常住人口由原来的不到300人,达到8500多人。在人口向镇区集中的同时,新建的3000亩工业开发区,也集中了全镇80%左右的镇办企业、三资企业和10%的村办企业;9个合作农场集中了约占全镇商品粮田面积81%的耕地,面积为6500亩。居住城镇化,在集中过程中使土地利用率大为提高,据了解,旧村庄建房人均用地123平方米(包括场地),而镇区建房人均用地只有25平方米(包括住宅区内道路和绿地等),集中使居民点节省了近80%的用地,工业向园区集中,不仅改善了基础设施条件,而且一般能节约10%~15%的建设用地。耕地向农场集中后,排灌设施从地面转入地下,仅此一项,又节省了约120亩耕地。

湖南省大瑶镇,在8年时间内,从只有2条4米宽街道的小集镇,发展到有15条主要街道、9个市场、1.5万人口的新城镇。主要经验就是靠对土地的集约利用,通过改造旧村旧镇整理出的土地,不仅做到了3年内不占一分耕地,而且还腾出30多亩土地,吸引150多户客商在老镇区建房。

安徽省大桥镇,在镇规划区内新辟工业小区,采取以地换地的形式,让其他村庄的企业进驻工业小区,腾出的企业原用地进行复垦,既节约了土地,又实现了乡镇企业向工业小区集中。

第四节 小城镇发展与土地利用总体规划

一、小城镇发展面临的土地利用规划问题

自1999年1月1日新《土地管理法》实施以来,我国各地都进行了新一