

中国建制镇研究

顾问 朱之鑫 朱向东 主编 鲜祖德

A Study on China Small Towns

国家统计局农村社会经济调查总队

中国统计出版社
China Statistics Press



《中国建制镇研究》编辑委员会

顾 问：朱之鑫 朱向东

主 编：鲜祖德

副 主 编：徐志全 张淑英 曾玉平

编 委：（以姓氏笔划为序）

王明华 王跃新 王萍萍 毛 峰 孙梅君

阳俊雄 赵建华 郝安民 盛来运 黄秉信

执行编辑：黄秉信

编辑人员：范小玉 张明梅 且淑芬 刘长翠

前言

近年来我国小城镇迅速发展，已成为城市体系的重要组成部分。城镇化是未来我国经济增长的主要潜力之一，实施积极的小城镇发展战略，既是城市化发展本身客观规律的需要，又是我国工业化和现代化的必然趋势，同时也是扩大内需、安置大批农村劳动力就业，提高农民收入的重要途径。小城镇发展已经成为当前引人注目的焦点问题之一。

我国的城镇化严重滞后于工业化，这种状况极大地制约了市场容量的扩大和整个经济社会的发展。江泽民同志在“十六大”报告中明确提出了“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”，并进一步阐述“发展小城镇要以现有的县城和有条件的建制镇为基础，科学规划，合理布局，同发展乡镇企业和农村服务业结合起来”。小城镇建设不仅可以拉动内需，启动市场，搞活区域经济，而且从长远看，小城镇通过有效转移农村富余劳动力和调整产业结构，将以一种新型生产力的方式，成为实现农村工业化、城

市化、现代化的主要助推器。而建制镇又是小城镇最具发展潜力的生长点，加强建制镇研究对寻求中国特色的城镇化道路意义深远。

为更好地服务于政府、服务于市场、服务于广大农民，近年来，国家统计局农调总队组织各省农调队紧紧围绕着小城镇建设问题进行了研究和专题调研。现将部分研究报告编纂成《中国建制镇研究》一书，以飨读者。

本书收录国家有关小城镇的政策及政策概述文章 4 篇，建制镇研究报告 16 篇，并附以大量的调查数据。这些调查研究成果依据客观事实，凭借第一手调查资料，具有一定的研究深度，提出了一些有价值的政策建议。需要说明的是，限于篇幅，这些成果在编入本书时都做了一定的删节。由于编者水平有限，本书难免存在疏漏和不妥之处，敬请读者批评指正。

编 者

2002 年 10 月

目录 CONTENTS

一、政策篇

- 3 江泽民同志在“十六大”报告中关于城镇化的论述
- 4 国民经济和社会发展第十个五年计划
——城镇化发展重点专项规划
- 10 改革开放以来中国小城镇建设的政策演变
- 18 “九五”时期有关我国小城镇建设的政策概述

二、分析篇

- 27 我国建制镇发展水平研究
- 34 河北省小城镇建设问题的研究
- 44 江苏省小城镇发展研究
- 50 浙江省小城镇的发展与思考
- 54 安徽省农村城镇化发展研究
- 71 福建省建制镇发展中若干问题的思考
- 79 江西省小城镇建设与发展研究
- 88 山东省乡镇综合经济实力的实证分析
- 93 河南省小城镇发展研究
- 105 乡镇撤并后的湖北小城镇发展问题研究
- 109 从小城镇建设看湖南农村城镇化

目录 CONTENTS

对广东省小城镇发展状况的思考	115
四川省城镇化与农民收入关系研究	121
与时俱进, 开创贵州小城镇建设的新局面	126
云南省小城镇发展研究	132
陕西省小城镇发展探讨	140

三、数据篇

2001 年按经济地带分组的建制镇平均指标	147
2001 年按地势分组的建制镇平均指标	148
2001 年按地区分组的建制镇平均指标	149
2001 年全国按财政收入排列前 1000 镇分省情况	156
2001 年全国按粮食产量排列前 1000 镇分省情况	167
2001 年全国按棉花产量排列前 1000 镇分省情况	178
2001 年全国按油料产量排列前 1000 镇分省情况	189
2001 年全国按糖料产量排列前 1000 镇分省情况	200
2001 年全国按肉类总产量排列前 1000 镇分省情况	211
2001 年全国按水产品产量排列前 1000 镇分省情况	222

政策篇

江泽民同志在十六大报告中 关于城镇化的论述

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。发展小城镇要以现有的县城和有条件的建制镇为基础,科学规划,合理布局,同发展乡镇企业和农村服务业结合起来。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。

3

——摘自江泽民《在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告》

国民经济和社会发展第十个五年计划

——城镇化发展重点专项规划

城镇化发展规划是根据《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》以及《中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》关于实施城镇化战略的精神编制的重点专项规划,是国民经济和社会发展第十个五年计划的重要组成部分,是对全国城镇化进程进行宏观指导的规划。编制本规划的目的是:阐明我国城镇化的现状和问题,明确“十五”期间推进城镇化的总体要求和主要任务,提出推进城镇化的体制改革方向和政策调整方向。本规划的规划期为2001~2005年。

4

一、基本情况

城镇在国民经济和社会发展中占有举足轻重的地位。目前,全国工业总产出的50%、国内生产总值的70%、国家税收的80%、第三产业增加值的85%、高等教育和科研力量的90%以上集中在城市。随着农村非农产业的快速发展,小城镇迅速崛起,成为带动农村经济繁荣和推动城镇化进程的重要力量,发挥着农村地域性经济、文化及各种社会化服务中心的作用。

改革开放以来,随着国民经济的快速增长和社会全面进步,我国城镇化进程加快。1978年到2000年,城市数量由193个增加到663个,建制镇由2173个增加到20312个,市镇总人口由1.7亿人增加到4.56亿,占全国总人口的比重由17.9%提高到36.1%。城镇规模结构和布局有所改善,辐射力和带动力增强。建制镇平均规模扩大,小城镇开始从数量扩张向质量提高和规模成长转变。城市经济保持良好的发展势头。城镇基础设施和环境进一步完善,一些多年滞后的领域得到加强。城镇经济体制改革全面展开,符合市场经济要求的城镇经济体制正在形成。城镇居民生活明显改善,各项社会事业蓬勃发展。

但是,我国城镇化进程仍然较慢,吸纳农村富余劳动力的能力不强,城乡结构不协调。城镇体系的宏观布局和规模结构不尽合理。部分城镇产业基础薄弱,功能不完整,基础设施落后,环境污染严重,要素集聚、辐射和带动力不强。城镇的集约化程度不高,部分城镇建设中占用耕地较多,城镇管理水平亟待提高。

推进城镇化,既是我国现代化建设必须完成的历史任务,也是经济结构战略性调整的重要任务,是优化城乡结构,促进国民经济良性循环和社会协调发展的重大举措。推进城镇化,有利于加快农村富余劳动力转移,增加农民收入,缩小城乡差距;有利于拓展第三产业发展空间,创造更多的就业岗位,缓解就业压力;有利于扩大国内需求,为经济发展提供广阔的市场和持久的动力;有利于优化资源配置,提高效率,增强国家整体竞争力;有利于控制人口增长,保护资源和生态环境,促进经济社会可持续发展。推进城镇化,对提高人民生活质量和人口素质,促进社会文明进步,也具有重要作用。

综合分析我国城镇化现状、经济发展和工业化水平及发展趋势,我国已经进入城镇化加速发展的阶段。农业生产水平提高,农产品供求基本平衡、丰年有余;工业化进程加快,服务业增长迅速,城镇经济实力增强,城镇基础设施初具规模,推进城镇化的物质基础基本具备。社会主义市场经济体制初步建立,城镇住宅、投融资及社会保障等各项改革不断深化,推进城镇化的体制环境已渐形成。总之,推进城镇化的条件已渐成熟,要不失时机地实施城镇化战略。

二、总体要求

推进城镇化要以党的十五届五中全会精神为指导,遵循客观规律,与经济发展水平和市场发育程度相适应,走符合我国国情、大中小城市和小城镇

协调发展的多样化城镇化道路,逐步形成合理的城镇体系。城镇化是经济发展和工业化的结果,既要积极,又要稳妥,因势利导,循序渐进,避免一哄而起、遍地开花和盲目扩大城镇规模。

——统筹兼顾,促进城乡协调发展。推进城镇化,不能削弱农业的基础地位,不能违背农民意愿。既要促进人口向城镇有序转移,又要防止人口过度聚集的“城市病”;既要支持农村面向城镇调整结构,开辟市场,又要鼓励城镇加强对农村的辐射。要形成人口和生产要素在城乡间有序流动的机制,实现城乡经济社会共同进步。

——科学规划,调整和优化城镇体系。推进城镇化必须统揽全局,因地制宜,优化布局。要完善各类城镇规划及相关规划,强化规划的法律地位和权威。防止城镇建设中不切实际,形式主义和盲目攀比。

——突出重点,积极引导小城镇健康发展。根据我国国情和生产力发展水平,要把发展小城镇作为推进城镇化的重要途径。重点发展县城和部分基础条件好、发展潜力大的建制镇。

——发挥潜力,走集约式的城镇化道路。正确处理城镇化与保护耕地的关系,充分挖掘城镇现有潜力,发挥规模效益,提高资源配置效率。

——创新体制,依靠市场机制推进城镇化。要按照完善社会主义市场经济体制的改革方向,逐步打破城乡分割体制,更新观念,大胆改革,勇于创新,逐步形成城镇化健康发展的体制和政策环境。

——着眼未来,增强可持续发展能力。推进城镇化要重视保护资源和生态,搞好环境建设。加强历史文化遗产保护,丰富城镇文化内涵,建设和发展各具特色的城镇,促进城镇化与资源、环境、生态的协调发展。

三、主要任务

(一) 完善城镇体系

完善城镇体系的基本任务是,有重点地发展小城镇,积极发展中小城市,完善区域性中心城市功能,引导城镇密集区有序发展,走多样化的城镇化道路。

1. 有重点地发展小城镇。发展小城镇要突出重点、合理布局、科学规划、注重实效。小城镇建设要规模适度、增强特色、强化功能。发展小城镇要与引导乡镇企业集聚、市场建设、农业产业化经营和社会化服务相结合,繁荣经济、集聚人口。

重点发展县城和部分基础条件好、发展潜力大的建制镇。各地区要根据本地实际,对小城镇的发展进行统筹规划。城镇密集区和中心城市周边地区的小城镇,要纳入所属区域城镇体系的总体规划,以组团式布局形态与中心城市或其他城市形成合理的功能分工,发展一批卫星城镇,形成为中心城市服务的具有特定功能的小城镇。距中心城市较远的小城镇,要强化为农业、农村和农民的服务功能,形成农产品集散中心和加工基地,农业信息、技术推广和文化教育中心,带动当地农业和农村经济发展。

2. 积极发展中小城市。中小城市的发展要挖掘潜力、夯实基础、提高质量、合理扩大规模、适当增加数量。

东部地区要适当控制中小城市的数量增加,重点提高现有城市的质量,壮大规模,增强辐射力;中西部地区可在壮大现有城市规模和提高质量的基础上,适当增加城市数量。优先发展区位优势明显、交通便利、发展潜力大的中小城市,各地区要有选择地将基础条件好、发展潜力大的中小城市按大中小城市进行规划发展,把功能单一、具备条件的中小城市发展成为综合性城市。具有旅游、交通、商贸、工矿等特定优势和文化、资源、产业功能的中小城市,要进一步强化优势,突出特色,提高优势领域的竞争力。

3. 完善区域性中心城市功能。中心城市要着眼于完善功能,调整结构、改善环境、提高质量、适度扩大规模,更好地发挥经济、金融、信息、贸易、科教和文化中心的作用,发挥在区域和省域经济社会发展中的服务、辐射和带动作用。

优先完善北京、天津、沈阳、上海、南京、武汉、广州、重庆、成都、西安等具有跨省区影响的区域性中心城市,各地区要从实际出发,充实提高省域中心城市功能,发挥大城市的辐射带动作用。结合西部大开发,在中西部地区现有省域中心城市基础上,发展壮大新的区域性中心城市,使之成为带动中西部地区加快发展的增长点。

区域性中心城市要着力调整优化产业结构,加快发展符合中心城市功能定位的产业,重点充实面向区域的金融、信息、贸易、科技、教育、文化等方面的服务功能。要按辐射区域进行统筹规划,协调卫星城镇建设和发展,适当分散城市中心区功能,降低中心区人口密度,有条件的要建设城市副中心区。

4. 引导城镇密集区有序发展。城镇密集区要优

化城镇布局,强化产业分工,增强经济联系,进一步发挥在城镇化进程中的带动作用。

重点对沿海地区已经形成的城镇密集区进行整合。引导和培育松嫩平原、中原地区、江汉平原、湘中地区、成都平原、关中地区以及其他沿江、沿交通干线正在形成的城镇密集区,走集约化和可持续发展的城镇化道路。

城镇密集区要合理规划区域内农业、工业、市场、生态、旅游等各类功能区,优化区域产业布局;进一步明确区域内各类城镇的功能定位,优化城镇规模结构和布局;统一规划和建设大型基础设施,合理安排区域内机场、港口、高速公路、快速轨道交通、信息网络、清洁能源供应系统和污染治理设施,实现基础设施共建共享,提高利用率;优化区域用地结构,划定基本农田保护区、风景名胜区,尽量减少城镇建设对耕地的占用,增加绿地面积。

(二) 发展城镇经济

推进城镇化,必须始终坚持以经济建设为中心,不断增强城镇的经济实力,提高吸纳农村人口的能力。要立足于城镇功能定位,发挥比较优势,形成合理的产业布局和各具特色的城镇经济。

县城、镇域经济中心的小城市和小城镇,要注重为农业、农村和农民提供各种服务,吸引农业产业化龙头企业和乡镇企业在市区、镇区集中布局,发展农产品市场和农产品加工业,形成本地的农产品加工基地和一定辐射范围的农产品集散中心和农业信息、技术服务中心。中心城市郊区可适当调减粮食种植面积,重点发展占地少、效益高的外向型、都市型和生态农业,建立优质农产品出口基地,率先推进传统农业向现代农业的转变。各类城镇都要注重为农业提供专业性、规模化、网络化的产前产中产后服务。

加快传统工业的改组改造,优化工业结构,提升产业素质和竞争力,是城镇经济上规模、上水平,增强发展后劲的重要途径。中小城市和小城镇要发展有优势的劳动密集型工业和为中心城市配套的工业,积极吸收中心城市转移出来的加工业。中心城市要在提升劳动密集型产业技术水平的基础上,重点发展高新技术产业、附加值高和就业容量大的制造业以及其他都市型工业,逐步淘汰和转移城市中心区污染重、占地多等不符合城市功能定位的工业。要高度重视产业单一、以资源开采为主的城市的可持续发展,采取有力措施和优惠政策,因地制宜发展接续产业和替代产业,促进形成新的增长点。

要突破发展经济就是发展工业、建设工业基地的传统观念,在城镇经济发展中,把加快发展第三产业作为城镇产业结构调整的主要着力点,扩大总量,优化结构,拓宽服务领域,提高服务水平,显著提高第三产业的增加值比重和就业比重。扩充城镇的交通运输、商贸流通、文化教育等服务功能,大力发展需求潜力和就业容量大的服务业。处于中心城市周边地区的中小城市和小城镇,要重视围绕大城市的需要,发展休闲服务、住宅和娱乐等服务。中心城市要在继续促进生活服务发展的同时,加快改造传统服务业,重点发展金融保险、信息服务、物流配送、专业服务现代服务业,逐步实现“三、二、一”的结构,增强综合服务功能。

(三) 健全城镇功能

要根据城镇的功能定位和规模,面向未来,合理布局、量力而行、完善系统,加强城镇基础设施建设,完善社会服务及居住服务功能。

1. 加强城镇基础设施建设。要坚持先规划、后建设的原则,加强供排水、交通、能源、信息、防灾减灾等基础设施建设。

增强城镇供水保障能力。实施节流优先、治污为本、多渠道开源的城镇水资源可持续利用战略,以提高水资源利用效率为核心,把节水放在突出位置,建立节水型城镇。城镇布局和城镇建设要充分考虑水资源的承受能力,水资源严重短缺的地区要严格控制城镇数量和规模。改造城市供水管网,降低城市供水管网漏失率,有条件的城市要建立中水管道系统,积极推广污水再利用。强制淘汰浪费水的器具和设备,推广节水器具和设备。加强城镇水源工程建设,合理开采地下水。积极实施跨流域调水工程,采取多种方式缓解北方大中城市缺水矛盾。加强小城镇供水管网建设,提高供水质量。“十五”期间城市日供水能力累计新增4500万立方米。2005年工业用水重复利用率提高到60%。

建设面向现代化的综合交通体系。以提高城镇路网密度为重点,坚持公交优先的原则,健全快捷、方便、畅通、安全的综合运输体系,提高智能化和现代化水平。中小城市和小城镇要合理规划建设城镇内部路网,不得将公路主干网作为城镇内部路网。中心城市要加强进出城通道的建设,连接公路国道主干网,提高路网效率。研究解决城镇道路建设的资金来源问题。在有条件的特大城市发展城市快速轨道交通系统,加强与铁路客运专线及铁路主干网的衔接。加强城市道路、立交桥、停车场及行人过街桥涵的建设,合理提高市内路网密度,优化

路网结构。继续建设和完善民用机场,加强西部地区支线机场建设。“十五”期间,累计铺设城市道路3万公里,面积8亿平方米。2005年城市人均道路面积提高到10平方米。

建设安全、稳定、高效的城镇能源供应体系。中心城市要积极推进清洁能源供应设施建设,减轻城市环境压力。完成大中城市电网改造工程,部分城市实现电网双环网结构。建设天然气输送网,建设和改造城市燃气管网,提高天然气消费比重,有条件的城市要逐步建设无燃煤区。鼓励热电联产,发展集中供热,启动城市供热单户计量工程。支持采用太阳能等新的洁净能源。“十五”期间,城市累计新增民用天然气年供应能力90亿立方米,液化气年供应能力340万吨,城市集中供热面积5亿平方米。2005年城市燃气普及率提高到92%。

加强城镇现代信息基础设施建设。继续加强城镇光传输网、固定电话网、移动通信网、数据通信网的建设。完善中小城市和小城镇的本地通信网,提高与区域中心城市的通信能力。中心城市要积极开展高速宽带信息网络,加快用户接入网建设,促进光纤入户。有条件的中心城市要以率先实现信息化为目标,发展公用信息平台,建设社会保障、公共交通、空间地理、社会治安、防灾减灾等信息管理系统。2005年城镇千人计算机拥有量增加到110台,电话普及率提高到65%。

加强城镇防灾减灾能力建设。城镇规划和设计要充分考虑防灾减灾,提高城镇应急能力和救灾能力。要与流域防洪工程建设相结合,加强重点城市防洪设施建设,推动未达标城市尽快达到国家规定的防洪标准。建立地震监测预报、震灾预防和紧急救援体系,增强工程抗震设防能力。建设比较完备的城市公共消防设施,减少灾害损失。

2. 发展社会服务。要以人为本,加强城镇公共设施建设,完善社会服务体系,为城镇居民创造健康、文明、安定的社会环境。

加强城镇公共服务设施建设。要加大政府投入,拓宽资金来源渠道,吸引多元投资主体参与城镇公共设施建设。小城镇要着力改善办学条件,在健全初中阶段教育基础上,有条件的要形成高中阶段的教育基地。中心城市要增强培养高层次人才的能力,完善高等教育和高等职业教育的功能。加强科技开发和推广中心建设,努力形成研究开发中心。其他各类城镇也要改善技术推广和技术服务的条件。合理规划建设城镇图书馆、博物馆、文化馆、影剧院、体育场馆等公共设施,发展文化产业,丰

富文化生活,强化城镇的文化中心功能。完善医疗服务和预防保健设施,满足居民多样化的卫生需求。

积极开展面向城镇迁入人口的各类社会服务。要高度重视为迁入人口提供创业、就业、生活等方面的条件。中心城市要建立劳动力市场信息网络,提供求职和用人等方面的就业服务。在住房、子女教育、医疗等方面,对进城务工的农民提供普遍服务。加强实施城镇化战略意义的舆论宣传,在城市中形成接纳新市民的社会氛围,促进进城农民与城市社会的融合。

3. 增加城镇住宅。多渠道增加投入,扩大住宅供给,改善城镇居住条件,加强住宅区管理,不断完善城镇的居住功能。

进一步深化和完善城镇住房制度改革,落实住房分配货币化政策,创造条件将住房土地使用权出让制改为年租制,切实降低住房成本。建立和完善经济适用房和廉租房制度,满足居民不同层次的需要。实施居住区开发示范工程,鼓励开发建设特色小区。引入竞争机制,基本完成传统住宅管理向现代物业管理的转变。小城镇住宅要严格按规划建设,减少耕地占用。“十五”期间,全国累计完成城镇住宅竣工面积27亿平方米,2005年城镇居民人均住房建筑面积增加到22平方米,城市实现户均一套功能基本齐全的住宅。

4. 加强社区建设。要以满足社区居民需要为出发点,充实社区功能,改善社区管理,加快发展社区服务业。创建管理有序、服务完善、环境优美、治安良好、生活便利、人际关系和谐的新型现代化社区。加强社区组织和队伍建设,扩充社区管理职能,承接企业事业单位、政府机关剥离的社会职能和服务职能。以拓展社区服务为龙头,不断丰富社区建设的内容,发展社区卫生,繁荣社区文化,美化社区环境,加强社区治安。以政府投入为主,并鼓励和支持各种社会力量兴办养老院、福利院等福利性公共设施,改善特殊群体的生活条件。

(四) 改善城镇环境

要以创造良好的人居环境为中心,立足当前、注重长远,全面提高城镇生态环境质量。

1. 加强城镇生态建设和保护。要把生态建设放到更加突出的位置,走城镇建设与生态建设相统一、城镇发展与生态容量相协调的城镇化道路。

加强城镇间及城市周边地区生态建设。要根据城镇不同地区的功能以及生态环境容量,对城镇建设规模、发展形态和开发方式进行分区控制,并提

出明确的规定。依法严格禁止在基本农田保护区、自然保护区、风景名胜区、水源保护区和行滞洪区进行不符合保护目的的开发建设活动。中西部地区的城市要做好周边地区植被建设和水土保持,北方地区的城市要加快建设绿色屏障,防治风沙侵害。

加强城市绿地建设。各类城镇都要因地制宜,合理划定城区范围内的绿化空间,建设公园绿地、环城绿化带、社区居住区绿地、企业绿地和风景林地,围绕城市干线和城市水系等建设绿色走廊,形成点线面结合的绿地系统。严禁侵占绿地。加强风景名胜资源、历史文化遗产的保护,实现自然、历史、文化景观的永续利用,丰富城镇的文化内涵和底蕴。“十五”期间,选择一批城镇,实施生态城市示范工程。2005年城市建成区绿化覆盖率提高到35%,城市人均公共绿地面积增加到8平方米。

2. 加强城镇污染综合治理。要把城镇污染综合治理作为城镇建设的重要任务,增强环保意识,加强环保设施建设,提高环境治理标准,改善城镇环境质量。

按照社会投入、企业化运行、政府监管的方式,促进污染治理设施建设。城镇布局和工业区、居住区等的建设要充分考虑地形、气象、水文对环境的影响。所有城镇都要建设污水集中处理设施,并逐步实现雨水与污水分流。已连片发展的相邻城市要统一考虑取水、排水和污水处理,优化设施布局。落实污水处理收费政策,建立城市污水处理良性循环机制。所有城镇都要建设垃圾无害化处理设施,改革垃圾收集和处理方式,建立健全垃圾收费政策,促进垃圾和固体废弃物的减量化、无害化和资源化。逐步实现提高废气排放标准,减少废气排放,加强废气排放的治理。减少噪音污染和热岛效应。“十五”期间,新增城市污水日处理能力2600万立方米,垃圾无害化日处理能力15万吨。2005年城市污水集中处理率达到45%,空气质量满足二级标准的大中城市增加到70个。

(五) 加强城镇管理

加强城镇的规划管理。要高标准、高质量地编制好各类城镇规划和城镇体系规划,加强城镇规划对城镇建设和发展的调控和指导,健全城镇规划实施机制。要以先进的规划思想为指导,增强前瞻性和科学性,提高规划编制的水平。中央政府要组织编制全国城镇体系规划和跨省区的城镇密集区城镇体系规划,地方政府要尽快制定或修订省域城镇体系规划、城市总体规划和重点发展的小城镇总体规划。各级城镇规划要相互衔接,城镇规划要与经济

社会发展、交通、土地、水利、生态环境等规划相衔接。建立规范的城镇规划编制、实施管理和监督检查机制,强化城镇规划的法制地位,保证城镇规划的有效实施。

加强城镇建设的管理。要调整完善城镇建设标准。城镇建筑的设计要从塑造城镇整体形象出发,把城镇建筑的民族传统、地方特色和时代精神有机结合起来。城镇建设要坚持“先规划、后建设,先设计、后施工,先地下、后地上”的原则,运用法律手段强化对规划、设计和施工的监管。在建筑施工和管理中,要广泛采用现代科学技术,应用新型建筑材料,提高建筑施工的科技含量,确保城镇建设的工程质量。

加强城镇流动人口的管理。要适应城镇化进程中人口流动加快的趋势,改进对流动人口的管理制度,引导人口有序流动,避免流动人口大量聚集带来的各种社会问题。加强城镇居住区建设管理,严格按规划进行建设,加强对违章居住区的整治力度,严禁违章建筑,杜绝脏乱差的流动人口“棚户区”。规范房屋租赁市场,为流动人口创造适宜的居住条件。开展法制宣传教育,提高流动人口的法制观念。

加强城镇的综合管理。各级城镇政府部门要改变重建设、轻管理的倾向,加强整体素质建设,增强服务意识,提高行政效率,全面提高城镇土地、市容市貌、风景名胜、道路交通、社会治安、社区管理等方面的管理水平。要改变政出多门、多头管理的状况,在试点基础上逐步推行城镇综合管理。鼓励非政府组织和广大市民参与城镇管理,提高城镇管理的社会化程度。加强城镇干部队伍建设,城镇主要负责人要接受正规的城镇管理培训,提高政策水平和管理能力。

四、政策措施

形成有利于促进城镇化的体制和政策环境,是城镇化战略顺利实施的关键。要通过创新体制,调整政策,强化措施,创造城镇化健康有序发展的环境和机制。

(一) 改革户籍管理制度

要按照中共中央、国务院11号文件的要求,以形成有利于人口合理有序流动的管理体制为目标,加快户籍管理制度改革步伐。各地区可根据当地经济社会发展的需要及综合承受能力,以具有合法固定住所、稳定职业或生活来源为基本落户条件,调

整城市户口迁移政策。加强对常住人口、暂住人口的登记管理及户口调查统计工作。纠正对公民依法申报登记户口设置各种限制条件的做法。

（二）培育劳动力市场

坚持城乡统筹就业的改革方向，逐步建立统一开放、竞争有序、城乡一体的劳动力市场。在鼓励农村富余劳动力就地转移的同时，积极引导农村富余劳动力跨地区流动就业。政府部门要做好服务，通过提供供求信息等多种方式避免农村劳动力的盲目流动。结合户籍制度和社会保障制度改革，在沿海和经济发达地区以及部分具备条件的中西部地区先行推进城乡统筹就业。打破垄断和地区保护，除个别特大城市外，要改革城乡分割的就业制度，取消各地区针对农民和外地人口制定的限制性就业政策。

（三）完善用地制度

按既有利于保护耕地、节约土地，又有利于促进城镇化的原则，妥善解决城镇建设用地的供需矛盾，在逐步缩小农村居民点建设用地总规模的同时，适度扩大城镇新增建设用地规模。进一步加强土地利用规划管理，通过完善供给制约和需求引导相结合的供地机制，优化区域土地利用结构。调整城镇内用地结构，增加居住、道路、绿化和公用设施用地，减少工业和仓储用地。中心城市要有步骤地迁出中心区不符合城市功能定位的工业企业，2010年区域性中心城市中心区工业用地比例要降低到20%以下。逐步健全土地市场机制，规范城镇土地市场，提高土地使用权出让中招标和拍卖的比例，完善城镇基准地价评估和定期发布制度。强化耕地保护的经济机制，提高耕地占用成本，引导城镇建设利用非耕地资源和挖掘现有用地潜力。逐步完善土地租、税、费，以及土地置换、农村宅基地管理、乡镇企业用地、集体土地流转管理和开发区

用地管理等方面的政策。

（四）建立投融资新体制

坚持市场化的改革方向，充分发挥各级政府财政性资金的导向作用，逐步形成城镇建设投资主体多元化格局。合理界定政府投资范围，加大对公益性基础设施和公共设施的投入。改革和完善城镇财税体制，逐步建立城镇建设资金保障体系。深化城镇基础设施投融资体制改革，鼓励各种社会资金投资建设和经营城镇基础设施，探索特许权经营、BOT、BLT等多种方式。积极吸引外资按有关政策参与城镇建设。改革城镇供水、供气、供热、环卫、公交等的价格形成机制，逐步实行企事分离，形成投资、经营、回收的良性循环。

（五）调整行政区划

适应城镇化进程的需要，适时调整行政区划，合理确定城镇行政区的数量和规模。修订现行设市、设镇标准，实行“县改市”与“镇改市”并存的设市模式。适度增加设市数量，严格限制新建制镇的审批，提高设市、设镇的综合效益和质量。制定市辖区设置标准，理顺城市中心区和城市边缘区行政区划体制。对市县同驻一地的要调整行政区划，积极推进规模较小的市县（市市、镇镇、乡镇）合并，促进城镇合理布局。从各地实际出发，探索符合小城镇经济社会发展特点的行政管理体制和与城镇密集区特点相适应的行政区划体系。

各部门要通力协作，各司其职，加强对城镇化的政策指导和协调。在城镇户籍制度改革、城乡劳动力市场一体化建设、城镇用地制度改革、城镇建设投融资、行政区划调整等方面，研究制定具体的实施方案。各地区要从大局出发，高度重视，精心组织，加大工作力度，把推进城镇化摆到政府工作的重要日程中，推进我国城镇化积极稳妥地向前发展。

改革开放以来 中国小城镇建设的政策演变

城镇化水平的不断提高是各国现代化过程中的共同趋势。在改革开放前相当长的一段时期内,由于重工业优先发展战略以及高度集中的计划管理体制的影响,中国的城镇化进程极为缓慢。1952—1978年,城镇人口占总人口的比重仅由12.5%提高到17.9%。改革开放以后,随着经济体制的逐步转变,城乡经济的快速发展,以及经济结构的调整优化,中国的城镇化进程明显加快。1998年,城镇人口占总人口的比重已经提高到了30.4%^①。

在改革以来的中国城镇化进程中,农村小城镇建设占有非常重要的地位。据统计,1998年底,中国农村的建制镇有19060个^②,是1979年的6.6倍;居住在小城镇的人口有2.5亿人左右,约占全国人口的20%^③。农村小城镇建设,对促进城乡生产要素的流动,加快农村二、三产业的发展,就地转移农村剩余劳动力,推动农村工业化和城镇化的协调发展,发挥了积极的作用。

农村小城镇的迅速发展,与国家相关政策的引导存在着紧密的关联。改革之初,中国将积极发展小城市确立为城市建设的一条基本方针,并先后出台了一系列政策措施,鼓励农村的小城镇建设;九十年代以后,随着小城镇数量和规模的扩大,国家的政策重点开始转向加强对小城镇建设的规划和管理,以改善和强化小城镇的“综合作用”;十五届三中全会以后,国家进一步将小城镇建设提高到了关系到农村经济乃至整个国民经济长远发展的战略性高度,从而对新形势下的农村小城镇建设提出了

新的更高的要求。这些方针政策对不同时期的小城镇发展都产生了至关重要的影响。

一、八十年代,加快农村小城镇建设

选择一条适合本国国情的道路,是各国城镇化过程中面临的共同问题。农村小城镇建设之所以成为改革以来中国推进城镇化的重要途径,是有其深刻历史背景和原因的。

工业化与城镇化是现代化过程中紧密相连、互为促进的两个部分。从世界各国的发展过程来看,发达国家的工业化与城镇化基本上是同步发展的,而许多发展中国家的城镇化甚至还超前于工业化的进程。与之相比,中国的工业化和城镇化呈现出不同的特征。

从50年代开始,中国在特殊的历史条件下,实行了重工业优先发展的工业化战略。为了在资本短缺的情况下保证工业化所必须的资金积累,国家采取了低价收购农产品、低价分配城市福利、严格限制农村人口向城市迁移等一系列政策,由此逐渐形成了以户籍制度、粮油供应制度、劳动用工制度、社会福利制度等为代表的城乡隔绝的管理体制。

这种通过行政力量加快工业化的方式,尽管使中国在很短的时间内就建立起了比较强大的工业体系,但却割断了工业化与城镇化之间的有机联系。一方面是城镇化没有随着工业化的发展及时跟进,1952—1978年,中国工业产值占国内生产总值的比

① 《中国统计年鉴(1999年)》,中国统计出版社,1999年9月。

② 《中国统计年鉴(1999年)》,中国统计出版社,1999年9月。

③ 万宝瑞主编:《中国农村的改革理论与实践》,中国农业出版社,1999年4月;汝信等主编:《2000年:中国社会形势分析与预测》,社会科学文献出版社,2000年1月;关锐捷主编:《半个世纪的中国农业》,南方日报出版社,1999年9月。

④ 《中国统计年鉴(1999年)》,中国统计出版社,1999年9月。

重由17.6%提高到了44.3%^④，远远快于同期城镇人口占总人口比例的增长速度。另一方面是城市结构不合理，依靠国有工业建立起来的大中城市发展相对较快，而与农村、农民联系紧密的小城市和小城镇的发展非常缓慢，甚至一度陷于停滞。

改革开放以后，中国开始对传统的国民经济发展战略进行调整，从而为工业化与城镇化的协调发展创造了条件。但是，由于城乡分割的管理体制很难在短期内消除，城市自身在改革之初也存在着产业结构不合理、就业压力比较大等问题，因而简单扩张已有的城市特别是大中城市，难以成为推进城镇化进程的有效手段。在这种情况下，发展农村小城镇，就成为了一条更为现实的途径。

从改革初期至八十年代末期，加快农村小城镇建设是国家有关政策重点强调的内容。

1978年12月，中国共产党召开了十一届三中全会，在会议通过的《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》中，明确地提出了发展小城镇的意义和基本思路。该决定指出：有计划地发展小城镇和加强城市对农村的支援，“是加快实现农业现代化，实现四个现代化，逐步缩小城乡差别、工农差别的必由之路。我国农村现在有八亿人口，有三亿劳动力，随着农业现代化的进展，必将有大量农村劳动力可以逐步节省下来，这些劳动力不可能也不必要都进入现有的大、中城市，工业和其他建设事业也不可能和不必要都放在这些城市。我们一定要十分注意加强小城镇的建设，逐步用现代工业交通业、现代商业服务业、现代教育科学文化卫生事业把它们武装起来，作为改变全国农村面貌的前进基地。全国现有2000多个县的县城，县以下经济比较发达的集镇或公社所在地，首先要加强规划，根据经济发展的需要和可能，逐步加强建设。还可以运用现有大城市的力量，在它们的周围农村中，逐步建设一些卫星城镇，加强对农业的支援”。

1980年12月，国务院在下发的《批转全国城市规划工作会议纪要》中，明确地提出了中国城市建设的基本方针，即：“严格控制大城市规模，合理发展中等城市，积极发展小城市”，该纪要同时还指出，“我国城市规划长期被废弛，造成了严重后果：大城市规模失去控制，小城镇没有得到应有的发展”。对小城镇建设，该纪要强调，“依托小城镇发展经济，有利于生产力的合理布局，有利于就地吸收农业剩余劳动力，有利于支援农业和促进当地经济文化的发展，有利于控制大城市的规模。从长远看，对逐步缩小城乡差别和工农差别，也有重

要的意义”，“国家应制定鼓励发展小城镇的政策，改变多年来政策与方针的矛盾，以利小城镇的发展。”

1984年1月，中共中央在《关于一九八四年农村工作的通知》中，进一步指出：“随着农村分工分业的发展，将有越来越多的人脱离耕地经营，从事林牧渔等生产，并将有较大部分转入小工业和小集镇服务业，这是一个必然的历史性进步，可为农业生产向深度广度进军，为改变人口和工业的布局创造条件。不改变‘八亿农民搞饭吃’的局面，农民富裕不起来，国家富强不起来，四个现代化也就无从实现。……农村工业适当集中于城市，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的发展，使集镇逐步建设成为农村区域性的经济文化中心。”

上述文件的出台，确立了八十年代国家在小城镇建设问题上的指导思想。此后，为切实加快农村小城镇建设的步伐，国家又相继制定了一些具体的政策措施。

1、调整建制镇标准。1963年，国家根据当时的情况规定：工商业和手工业相当集中，聚居人口在3000人以上，其中非农业人口比重在70%以上，或聚居人口在2500人以上不足3000人，而其中非农业人口占85%以上，确有必要由县级国家机关领导的地区方可设镇；由县领导的规模较小的工矿基地可以设镇，而由乡村人民公社领导集镇，即使符合设镇的人口条件，也不设建制镇。为了适应城乡经济发展的需要，加速小城镇的建设，1984年，国务院下发了《批转民政部关于调整建制镇标准的报告的通知》，放宽了建制镇标准。该通知规定：凡县级地方国家机关所在地，均应设置镇的建制；总人口在20000以下的乡，乡政府驻地非农业人口超过2000的，可以建镇；总人口在20000以上的乡，乡政府驻地非农业人口占全乡人口10%以上的，也可以建镇；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、边境口岸等地，非农业人口虽不足2000，如确有必要，也可设置镇的建制。该通知同时要求：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。

2、放宽对农民进入城镇的限制。中共中央在《关于一九八四年农村工作的通知》中提出，1984年各省、自治区、直辖市可选若干集镇进行试点，允许务工、经商、办服务业的农民自理口粮到集镇