

中国小城镇 改革与发展

主编 郑定铨 刘殿军

中国经济体制改革研究会

中国小城镇改革与发展

主编 郑定铨 刘殿军

中国经济体制改革研究会

• 北 京 •

因地制宜
深化改革
加快小城镇建设

李子雄

一九九一年一月廿五日

前 言

九十年代以来,根据党中央、国务院关于切实加强农业,继续深化农村改革,全面发展和繁荣农村经济的一系列指示精神,我国小城镇改革与发展被列入重要议事日程。近几年国务院有关部门陆续制定和颁发了一些法规和政策,引导小城镇深化改革和有序发展。

1993年,国务院颁发了《村庄和集镇规划建设管理条例》,使小城镇规划建设管理工作纳入法制轨道。

1994年,经国务院原则同意,建设部等6部委联合颁发了《关于加强小城镇建设的若干意见》,对现阶段加强小城镇建设提出了重要的政策性指导意见。

1995年,国家体改委、建设部、公安部、国家计委、国家科委、中央编委办公室、财政部、农业部、民政部、国家土地管理局、国家统计局等11个部门经多次研究,制定颁发了《小城镇综合改革试点指导意见》,并先后二批确定了111个小城镇为全国综合改革试点镇。此后,各地结合自己的实际,也部署了一批本地区不同类型、各具特色的改革试点镇。在党中央、国务院各有关部委的指导和推动下,在各地党委、政府的组织领导下,我国小城镇改革建设正在加快步伐。

由中国经济体制改革研究会编印的《中国小城镇改革与发展》一书收集了近几年来小城镇改革、建设的有关法规政策、领导讲话、改革部署、小城镇建设理论研讨和实践探索、经验交流等文章。全书分以下11个部分:

- (1)小城镇综合改革试点;
- (2)小城镇规划与建设;
- (3)小城镇经济、行政管理体制改革;
- (4)小城镇户籍管理制度改革;

- (5)小城镇土地管理制度改革；
- (6)乡镇财政管理体制改革的；
- (7)科技兴镇、农业社会化服务体系；
- (8)乡镇企业改革与发展；
- (9)股份合作制实践与探索；
- (10)农村社会保障制度建设；
- (11)小城镇改革建设有关统计资料。

小城镇改革与发展涉及面广，内容丰富，综合改革试点还处于起步探索阶段，“九五”时期如何加强小城镇建设面临许多新的问题，有待研究和突破。我们收集的论文和资料不够完整，不足之处望读者批评指正。

此书在编写过程中，得到了国家体改委、建设部等单位、各省、市体改委和部分试点小城镇的大力支持，在此表示衷心的感谢。

编 者
1998年5月

目 录

第一部分 小城镇综合改革试点

加快改革,规范起步,依法建设,健康发展

——在全国小城镇综合改革试点工作经验交流会上的讲话

..... 李铁映(3)

深化改革,积极探索,推进我国小城镇的全面发展 ... 张皓若(15)

科学规划,积极引导,促进我国小城镇健康有序发展

..... 马 凯(29)

加快小城镇建设,推进我国乡村城市化进程..... 赵宝江(39)

解放思想,大胆实践,开创小城镇综合改革试点工作的新局面

..... 邵秉仁(43)

国家体改委等 11 个部门关于印发《小城镇综合改革试点

指导意见》的通知(95.4.11) (55)

以“十强镇”改革为龙头,带动全省小城镇的改革与发展

..... 吉林省体改委(62)

平稳起步,快速推进

——江苏省小城镇综合改革试点综述 江苏省体改委(71)

抓好综合改革试点,推动北京市小城镇全面发展

..... 北京市体改委(78)

石家庄市小城镇综合改革迈出新步伐 石家庄市体改委(85)

坚持综合改革,推进小城镇建设..... 江苏省武进市横山桥镇(88)

重点突破,配套实施,稳妥推进小城镇综合改革

..... 浙江省玉环县陈屿镇(93)

有序推进配套改革,加速镇级经济发展

..... 湖北省襄阳县太平店镇(99)

实施综合改革,促进全面发展 安徽省凤台县毛集镇(106)

加大改革力度,加速小城镇发展步伐

..... 辽宁省海城市西柳镇(112)

第二部分 小城镇规划与建设

《村庄和集镇规划建设管理条例》

(国务院令 第 116 号, 93. 6. 29) (125)

《国民经济和社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标纲要》(96. 3. 17)

中有关发展乡镇企业和小城镇建设部分 (134)

建设部、国家计委、国家体改委、国家科委、农业部、民政部

关于印发《关于加强小城镇建设的若干意见》的通知(94. 9. 8)
..... (135)

建设部关于表彰全国村镇建设先进镇的决定(96. 11. 8) ... (139)

建设部关于命名全国小城镇建设示范镇(第一批)

的决定(97. 8. 18) (142)

面向 21 世纪的蓝图

——江苏省编制完成 1905 个乡(镇)域规划 ... 周 游等(144)

市场经济体制下的城镇规划与管理 陈奇春(153)

部分地方解决村镇建设资金来源的措施办法摘编

..... 建设部村镇建设司(158)

第三部分 小城镇经济、行政管理体制改革

中央机构编制委员会办公室、国家体改委关于加强对小城镇

行政管理体制和机构改革试点工作指导的通知(96. 8. 29)
..... (167)

建立一个科学、规范的小城镇行政管理体制 余 夫(169)

乡镇经济管理体制亟待改革 赵霞英(174)

辽宁大规模考录乡镇公务员 丁新超 邱晓华(180)

第四部分 小城镇户籍管理制度改革

国务院批转公安部小城镇户籍管理制度改革试点方案

和关于完善农村户籍管理制度意见的通知(97. 6. 10) ... (185)

北京市人民政府办公厅关于印发北京市郊区小城镇建设试点城镇户籍管理试行办法的通知(97.7.17)	(192)
北京市小城镇和农村户籍改革启动	《北京日报》(196)
山东省荣城市大胆审慎改革小城镇户籍制度	《中国建设报》(197)

第五部分 小城镇土地管理制度改革

中共中央、国务院关于进一步加强对土地管理切实保护耕地的通知(97.4.15)	(201)
国家土地管理局、国家体改委关于小城镇土地使用制度改革若干意见的通知(95.12.29)	(208)
严格建设用地管理,合理调整建设规划, 威海市小城镇向小而精发展	《中国土地报》(211)
建立土地流转机制是重新激活农村生产力的根本途径	徐合颖(213)
土地出让金征收难点与对策	宋国祥(218)
村镇建设中宅基地还耕的若干问题与对策	袁学明(222)
北盛镇“托田所”土地流转情况的调查	徐松竹(228)

第六部分 乡镇财政管理体制变革

新形势下乡镇财政建设中存在的问题及完善意见	熊根泉(233)
对乡镇财政改革有关问题的看法	苏明(240)
关于完善乡镇财政运行机制的思考	叶宝珠(244)
乡镇自筹资金管理改革刍议	翟连升(249)
农民为什么支持“费改税”	贺乐珊(258)
乡镇财政管理体制的选择评析	许登峰(263)
建立科学稳定的乡镇财政体制	王余霞(268)
全面建立乡镇国库应考虑的问题	王育成(272)

第七部分 科技兴镇、农业社会化服务体系

- 潍坊市实施乡村科技人才战略……………《农民日报》(277)
- 科技下乡“三要”……………薛 韬(279)
- 论建立和完善农业社会化服务体系……………姜利军 胡敏华(281)
- 兴办“五会一社”加快产业化进程……………徐孟贤(290)
- 中国农村民间自助组织的发展特点与经济运行……………潘 劲(293)
- 苏州、无锡、南通等市农业社会化服务体系的发展与思考
……………曹思和(302)
- 张家港市村级农业服务站大力兴办经济实体……………蔡惠良(307)
- 农民急需五种租赁服务……………《农民日报》(310)

第八部分 乡镇企业改革与发展

- 中华人民共和国乡镇企业法(96.10.29)……………(315)
- 中共中央、国务院关于转发农业部《关于我国乡镇企业情况
和今后改革发展意见的报告》的通知(97.3.11)……………(322)
- 引导乡镇企业积极推进两个根本性转变……………姜春云(339)
- 从第三次工业普查看乡镇工业……………《经济日报》(345)
- 国家环境保护局等部门关于发布《关于加强乡镇企业
环境保护工作的规定》的通知(97.3.5)……………(348)
- 乡镇企业应该坚持小型为主的发展战略……………纪永茂(353)
- 对乡镇企业无形资产如何评估……………程协润(359)
- 农业部公布第三批全国乡镇企业集团
国家级乡企集团已逾千家……………《农民日报》(363)
- 4500 家乡镇企业进入国家大中型企业行列
……………《经济参考报》(364)
- 1990 年以来全国乡镇企业发展情况表……………《经济日报》(366)
- 乡镇企业登记备案规定……………(367)

第九部分 股份合作制实践与探索

上海市股份合作制企业暂行办法·····	(373)
推行股份合作制需要解决的几个基本问题·····	吴振坤(385)
关于农村股份合作企业运行机制若干问题的研究 ·····	课题组(388)
股份合作制改革中的“分”和“卖”·····	温铁军 阎 辉(397)
对股份合作制实践的考察·····	盖建玲(403)

第十部分 农村社会保障制度建设

国务院办公厅转发民政部关于进一步做好农村社会 养老保险工作意见的通知(95. 10. 19)·····	(409)
国务院批转卫生部等部门关于发展和完善农村合作医疗 若干意见的通知(97. 5. 28)·····	(413)
国务院关于在全国建立城市居民最低生活保障制度 的通知(97. 9. 2)·····	(418)
发展合作医疗,保障农民健康 ·····	彭珮云(421)
建立农村最低生活保障制度的思考·····	苗守智(424)
山东农村社会养老保险情况的调查分析·····	薛兴利等(429)
因地制宜发展和完善农村合作医疗制度 ·····	夏迎秋 姜 仑(434)
农村合作医疗扎根齐鲁大地·····	山东省卫生厅(439)

第十一部分 小城镇改革、建设有关统计资料

全国综合改革试点小城镇数汇总表·····	(443)
全国综合改革试点小城镇名单·····	(444)
建国以来第一次全国小城镇抽样调查工作综述 ·····	国家体改委课题组(461)
全国农村基层组织情况·····	《中国统计年鉴》(468)

各省、自治区、直辖市农村基层组织情况

..... 《中国统计年鉴》(469)

1997 年村镇建设统计公报 建设部村镇建设司(470)

农村镇区规模及其社会经济状况 全国农业普查办公室(473)

第一部分

小城镇综合改革试点

加快改革 规范起步 依法建设 健康发展

——在全国小城镇综合改革试点工作经验交流会上的讲话

(1995年10月7日)

李 铁 映

首先,我代表国务院,对全国小城镇综合改革试点工作经验交流会的召开表示祝贺。会议开始时,皓若同志就小城镇综合改革试点的意义、具体政策措施和试点应该注意的问题作了报告,国务院有关部委的同志也就试点工作提出了要求。昨天,我开了一个座谈会,听取了部分代表们对加快小城镇发展的建议。下面,我就有关问题再谈几点意见。

一、关于小城镇综合改革试点工作的形势和指导方针

改革开放 17 年来,我国经济体制格局发生了深刻变化,农村经济体制改革取得了举世瞩目的成就。当前,农村改革和发展中一个最引人注目的新特点,就是在全国范围内正在产生着一批各具特色、星罗棋布、在沟通城乡中发挥重要作用的小城镇。1979 年,全国建制镇只有 2600 个,到 1994 年末已发展到 16433 个,为 1979 年的 6.3 倍,大约每 5.6 万农村人口的区域内就有一个建制镇。目前,农村小城镇已有 5 万余个(含县城、建制镇、乡政府所在地集镇),平均每个县(市)有 6 个建制镇,14 个乡集镇。全国小城镇吸收的乡镇企业劳动力占全国乡镇企业劳动力的 50%,小城镇创造的乡镇企业产值占全国乡镇企业产值的 57%。这些小城镇,既是农村的小区域经济中心,也是社会文化中心。小城镇的发展是我国社会主义市场经济发展到一定阶段的必然结果,也是社会主义现代化建设和城市化过程中一个必然趋势。

这种趋势会对我国的经济、社会发展产生什么影响呢？

首先，发展小城镇是关系我国农村改革和发展全局的重大探索和试验。我国是一个农业大国，12亿人口中的大多数分布、居住在农村，这种状况在较长时期内不可能有根本性的改变。这是我国的基本国情。农业和农村问题始终是关系到党和国家全局性的根本问题。小城镇处于城市经济和农村经济的结合部，必须为农业现代化、为实现本世纪末“四个一千”的战略目标（即增产1000亿斤粮、1000万担棉、1000万吨肉和水产、农民人均收入达1200元以上）作出贡献。任何时候都不要忘记，小城镇是农民的城镇，是引导农民走向现代化和共同富裕的基地。小城镇的发展，一定要处理好第一产业与第二第三产业的关系，坚持为实现“四个一千”服务，为农业现代化服务，为农民奔小康服务。小城镇工作搞好了，就会创造出一种从我国国情出发，有别于西方模式的，实现农业现代化、工业化和城市化的一个路子。因此，这项工作具有重大的现实意义和深远的历史意义。

其次，小城镇的发展将大大促进我国现代化、城市化进程。城市化是一个国家现代化的重要标志之一。目前，世界发达国家城市化水平平均80%，有的高达90%，发展中国家的平均水平也达到43%，而我国仅为28%。发展小城镇是提高我国城市化水平的现实的和符合国情的做法。据统计，全国现有1.2亿农村剩余劳动力，到本世纪末可能达到2亿人。如果全国5万多个建制镇和集镇，每镇多吸收2000人，就可多吸纳农村人口1亿多人，对提高城市化水平有重要作用。

第三，小城镇的发展将推动我国农村改革迈上一个新台阶。17年来，我国农村改革出现过几次高潮。一是从70年代末到80年代初期，普遍推行家庭联产承包责任制，极大地解放了农业生产力；二是从80年代中期开始兴起的乡镇企业，正在成为我国经济发展中举足轻重的有生力量；三是近年来小城镇的发展，新的农村经济、文化中心的兴起，正进一步深刻改变着我国城乡的面貌。应该指出，小城镇的发展必将巩固和发展农村前期改革的成果。例如，

为了长期坚持和完善以家庭联产承包为主的责任制和统分结合的双层经营体制,其主要任务之一是大力发展农业的社会化服务体系 and 搞好产业化建设。小城镇是社会化服务和产业化组织的载体和基地,是农村新型经济中心。“公司+农户”这种经营形式,只有依托交通、通讯、信息、市场基础较好的小城镇,才能更好地为广大农户服务。广大乡镇企业,在小城镇发展过程中将会获得更大的聚集效益。

刚刚闭幕的五中全会,为我国在本世纪末实现第二步战略目标,到下世纪中叶人均国民生产总值达到中等发达国家生活水平进一步指明了方向、明确了任务。党中央提出:“实现‘九五’和2010年的奋斗目标,关键是实行两个具有全局意义的根本性转变,一是经济体制从传统的计划经济体制向社会主义市场经济体制转变,二是经济增长方式从粗放型向集约型转变”。发展小城镇,是实现这两个全局性转变的一项重大举措,也是逐步缩小城乡差别、工农差别的必由之路。

当前,我们面临的就是这样一个新形势。因此,必须认真研究小城镇产生的经济、社会原因与条件,高度重视小城镇在我国改革、发展中的地位和作用,正确解决小城镇建设、发展中出现的一些问题。这次会议,就是要总结交流试点经验,使我国的小城镇改革、建设和发展进入“加快改革,规范起步,依法建设,健康发展”的轨道。这件事办好了,可以取得巨大的经济、社会效益,是功德无量、利在千秋的大事。但如果一哄而起,不顾条件,盲目发展,将会事与愿违,背上包袱,造成很大的浪费和出现新的问题。对此,我们必须保持清醒的认识。

二、关于小城镇综合改革试点的经验与任务

我国农村小城镇的迅速发展,主要是不同层次的综合改革试点已经取得了成效。没有改革就没有小城镇的迅猛发展。不继续抓住改革这条主线,也无法走出一条有中国特色的小城镇发展道路。初步总结一下,小城镇的综合改革试点大致有这么几条基本经验:

第一,尊重农民群众的伟大创造,尊重他们的选择。这是我们党一贯倡导的重要工作方针和基本原则。从安徽凤阳小岗村开始实行的大包干到农村乡镇企业的兴起,无一不是党在人民群众创造的基础上,经过调查研究,适时予以肯定,并制定政策支持和引导,最后在全国范围内推开。小城镇的发展既是农村经济发展的客观要求,又是农民群众的一次伟大创举。因此,积极支持,加强引导,努力实践和探索,正是我们在尊重农民群众选择基础上的政策目标的出发点。

第二,试点先行,通过试点逐步规范和积累经验。目前,有关部委和地方政府,都在进行探索,分别抓了一批不同层次和不同内容的小城镇改革试点,正是在各个不同层次已有的试点经验的基础上,才产生了我们现在的11个部委共同抓的小城镇综合改革试点。今后我们仍将不断总结经验,增加试点内容,使试点的成果更具有示范性,更具有推广价值。

第三,领导重视,部门协调,互相支持,协同作战。这一点在小城镇综合改革试点中尤为重要,因为小城镇综合改革的主要特点是强调改革和建立新体制的综合配套作用。所谓综合配套,就不是哪一个部门的事情,而是大家一起来抓,协同作战。过去几年,各省市和中央有关部门的同志都很重视和支持小城镇的发展,为搞好试点做了大量工作。这次11个部委共同召开会议,把不同层次的试点政策结合起来,也是各部门协同作战的具体体现。

第四,因地制宜地制定改革政策,不搞一刀切。小城镇能发展起来的原因很多,有的源于专业批发市场的发育,有的是乡镇工业发展的直接结果,还有的是起因于旅游、边贸等各种特有的地理环境和区位优势,形成了百花齐放的不同类型、不同特点的中国农村小城镇的发展特点。因此,小城镇综合改革试点的政策一定不能脱离当地的发展特点,不能追求统一的模式。

第五,通过抓增长点来建立新体制,实现改革的战略目标。中国的改革任务既包括对旧体制进行攻坚和突破,也包括对新体制的增长点进行培育和规范。小城镇综合改革的内容更多的是在市