

全国小城镇 试点改革 政策要览

国家体改委农村司 编

改革出版社

图书在版编目(CIP)数据

全国小城镇试点改革政策要览/国家体改委农村司编.
北京:改革出版社,1996.8
ISBN 7-80072-828-5

I. 全… II. 国… III. 城镇-经济改革-政策-中国 IV.
F299.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(96)第 13284 号

全国小城镇试点改革政策要览

国家体改委农村司编
改革出版社出版发行
地址:北京市东城区安德里北街 23 号
邮政编码:100011
东方印刷厂印刷
新华书店经销
1996 年 8 月第 1 版 1996 年 8 月第 1 次印刷
850×1168 1/32 11.75 印张 305 千字
印数:8000 册
ISBN 7-80072-828-5/F·504
定价:26.00 元

目 录

中国农村小城镇综合改革的试点背景及其政策实施纲要	
..... 国家体改委党组书记、常务副主任 张皓若(1)	
中国小城镇建设的发展背景近年来的实践及政策措施	
..... 建设部副部长 毛如柏(8)	
发挥农业银行职能作用努力推进小城镇发展进程	
..... 中国农业银行副行长 何林祥(15)	
遵循规律 科学设镇 促进中国农村城市化的健康发展	
..... 民政部副部长 李宝库(19)	
关于改革和完善中国小城镇户籍管理制度的基本思路	
..... 公安部副部长 牟新生(28)	
科学规划、积极引导、促进我国小城镇健康有序发展	
..... 中国国家计委副主任 马 凯(32)	
积极发挥科技作用,推进小城镇社会经济发展	
..... 国家科委社会发展科技司副司长 王葆青(42)	
小城镇行政管理体制改革的思考	
..... 中央编委办公室副主任 顾家麒(49)	
完善乡镇政府的财政管理体制是促进小城镇发展的重要前提	
..... 财政部副部长 刘积斌(56)	
深化农村经济体制改革 加快小城镇建设步伐	
..... 农业部副部长 万宝瑞(63)	
改革小城镇土地使用制度 促进中国农村现代化进程	
..... 国家土地管理局副局长 刘文甲(69)	
适应改革发展的新形势建立中国农村城镇统计指标体系和	
信息监测系统	中国国家统计局副局长 卢春恒(76)

论中国小城镇的发展

..... 全国人大常委会副委员长 北京大学教授 费孝通(81)

增长过程中的体制变革

——中国农村小城镇

..... 国家体改委中国小城镇课题组(89)

发展小城镇是中国农业和农村现代化的重要途径

..... 国务院发展研究中心农村部部长、研究员 陈锡文(99)

城镇化:农村发展面临的机遇和挑战

..... 农业部农村改革试验区办公室 杜 鹰(105)

小城镇发展中政府的作用和改革设计

..... 国家计委长期规划司副司长 刘 鹤(113)

小城镇的规划和建设问题

..... 中国城市规划设计研究院院长

教授级高级规划师 邹德慈(117)

小城镇建设与农村现代化

——论有中国特色的农村现代化道路

..... 建设部科技委员会委员、教授级高级工程师 高承增(122)

土地资本的增值收益及其分配

——县以下地方政府资本原始积累与农村小城镇建设中

的土地问题 温铁军 朱守银(132)

东带西进,推动中国农村城镇化进程

..... 中国农业大学农村发展研究所教授 白人朴(153)

中国小城镇发展统计指标体系建立的关键

..... 北京大学教授 周一星(161)

苏南地区小城镇土地市场发育现状及其动因分析

——以江阴、张家港和昆山为例

..... 北京农业大学博士 俞文华(171)

改革开放与镇的发展

..... 北京大学教授 胡兆量(179)

高速发展与持续发展

——深圳小城镇土地利用研究

..... 北京大学博士 孟晓晨(187)

中国农村城市化存在的问题与战略性选择

..... 民政部区划地名司司长

中国行政区划研究会副理事长、教授 张文范(197)

试行“县内统一户籍制”，加快我国农村城镇化发展

..... 中国科学院地理所研究员 叶舜赞(211)

小城镇的发展与农村劳动力转移

..... 李 铁(217)

中国发展小城镇的规划和实施方法

..... 加拿大、温哥华、英国哥伦比亚大学居住中心(228)

城市开发的策略、计划和地方化：正在出现的趋势

..... Emiela. Wegelin 全球协调员

UNDP/UNCHS/世界银行城市管理计划(242)

城镇土地的管理、财务及市场

..... Alain Bertaud 城镇规划官员 (260)

小城镇的财政管理

..... Hafiz A Pasha* A. F. Aisha Ghaus (273)

私营部门对城市基础设施融资的概况

..... David E. Dowall

加州大学伯克利分校城市和区域规划教授(294)

在大城市的外围；近郊城镇的作用

..... David Satterthwaite 国际环境和开发研究所 (310)

中国城市的繁荣和稳定南方和北方的经验

..... 约翰·科特内 AICP 城市区域规划学院

南加利福尼亚大学(348)

附：全国小城镇综合改革试点名单 (364)

中国农村小城镇综合改革的试点 背景及其政策实施纲要

国家体改委党组书记、常务副主任 张皓若

由中国国家体改委、建设部、中国农业银行和世界银行联合主办、民政部协办的中国农村小城镇发展问题高级国际研讨会今天开幕了。今天的研讨会，邀请了这么多国际上知名的专家、学者和一些国际经济组织的官员，共同来关心中国农村小城镇事业的发展，我代表会议的主办者对他们的参会表示热烈的欢迎！同时也对瑞士政府对本次会议提供的支持表示衷心的感谢！

这次研讨会受到中国政府有关部门和各界的重视，国务院一些部门的负责人将到会介绍情况，中国的经济理论界、企业界和一些地方政府也对这次会议表现出了浓厚的兴趣。希望通过这次会议，使国际社会更多地了解和参与中国的小城镇发展和改革事业，也使中国农村小城镇的发展能进一步吸收和借鉴其他国家的成功经验。

下面我代表会议的中方主办单位和中国国家体改委，就中国农村小城镇发展过程中面临的政策背景、改革试点的目标和政策实施纲要作简要介绍。

一、中国农村小城镇发展的背景及面临的主要问题

中国农村小城镇的发展是中国农村改革的一个十分重要的成果，自 80 年代以来，中国农村随着乡镇企业的兴起，小城镇发展速度明显加快。1979 年，中国建制镇只有 2600 个，人口 5555 万，到 1991 年，建制镇发展到 16433 个，人口 1 亿多。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%，创造的乡镇企业产值占全国乡镇企业产值的 57%。尤其是在中国沿海农村经济发展速度较快的地区，农村城镇的发展速度更为突出，在一些局部地区，城乡的区别已经不太明显。

客观估价中国小城镇发展在中国城市化道路中的独特作用，客观深入分析小城镇对农村经济发展的推动和促进作用，是确定下一步农村改革任务的基本前提，因此有必要对中国农村小城镇发展的历史背景进行简要的回顾和说明。

(一)小城镇改革的政策背景

1949 年中华人民共和国成立之初，中国是一个落后的农业国，现代工业只占国民经济的 10%，农业与手工业占 90%，城市人口仅占总人口的 10.6%。

自 50 年代起中国政府采取了一系列政策，以确保工业化目标的实现。主要表现在通过严格的户籍管理，限制城乡人口的自由迁移。以强制性的手段使农民滞留于土地进行农产品的生产，并通过统购统销政策，对农产品实行低价收购，以此来维持城市的低工资和低消费水平，确保国家获取更多的剩余价值来实现国民经济的积累。

上述政策的实行，保证了国家工业化的发展。从 1949 年到 1978 年的 30 年间，国家工业化建设取得了伟大的成就。我国基本建成了一个独立的工业体系，积累了全民所有制企业几千亿元的固定资产，初步奠定了中国工业化的基础。但是，这种工业化政策以牺牲农村经济的发展作为代价，使城乡发展长期处于分割状态，城乡的要素难以流动，发展十分不平衡。并导致了以下严重后果：

1. 农业中滞留人口过多，存在大量的剩余劳动力。虽然近 15 年来乡镇企业吸收了 1.1 亿农村劳动力就业，但目前农村剩余劳动力仍有 1.2 亿人，并且每年还在以 1000 万左右的速度递增。

2. 农业的可耕地资源严重不足，人均占有土地仅为 0.1 公顷，严重地限制了农业劳动生产率的提高。

3. 过剩的农业人口大量地向城市流动和迁移,已经引起了一系列社会问题。

4. 城乡生产要素的分割,使农村的乡镇企业布局相对分散,一方面增加了生产成本,同时也加大了治理环境的难度。

由于这种独特的城乡分割体制的存在,使农村在乡镇企业迅速发展之后,自身要求加快城市化的进程,中国农村小城镇的兴起正是在这种背景条件下产生的。

(二)小城镇进一步发展存在的政策问题

中国的小城镇自实施改革开放政策以来得到了迅速发展,但城乡分割体制没有从根本上得到改变。不利的政策环境依然是小城镇发展的主要障碍。

1. 小城镇的政府经济管理体制和财政管理体制已不适应小城镇迅速发展的实际要求。在政府管理体制上,突出的问题是现有的经济和行政管理权限不能满足经济容量不断扩展的要求;政企和政事没有完全分开;政府的功能不完善影响到对小城镇的统一规划和管理。在财政管理体制上,一方面是上下级财政管理体制尚未理顺,影响小城镇政府发展经济搞活财源的积极性;另一方面,镇级财政的功能不健全,税费多头管理,也不利于镇级政府事权的统一管理,影响到小城镇的长期发展规划的有效实施。

2. 户籍管理制度不适应农村经济的发展和劳动力要素的流动。目前,中国基本上实行的是以商品粮供应为标准、划分农业人口和非农业人口的城乡二元户籍管理制度。这种制度限制了农村生产要素的流动,已经成为农村小城镇进一步发展的严重制约因素。

3. 土地管理制度和农村土地承包制度有待完善。小城镇有效的土地管理和利用制度仍未建立。目前在小城镇从事二三产业的农民有几千万人,但由于身份的转化不彻底,因此在原籍大都保留了承包田和房产,由于农民在城乡就业和生存的两栖行为,既限制了农民向小城镇的二三产业进行长期投资,也限制了农村土地规

模经营的发展。

4. 小城镇的社会保障体制尚不健全。因此,积极探索在小城镇建立起一种既区别于大中城市,同时有带有新体制因素的新型社会保障体制,是当前面临的新课题。

5. 小城镇的规划和布局亟待改善。许多小城镇的发展缺乏整体规划和布局,滥占耕地现象严重。在一些较早发展起来的小城镇,建筑物沿公路两边延伸,形成马路城市和带状城市,为城镇集中的供水、供电、道路铺装、通讯设施的改善以及排水和环境污染的治理等带来相当的难度。合理规划,统一布局,已成为小城镇发展过程中必须正视的问题。

6. 小城镇基础设施建设较差,资金短缺。由于国家在小城镇建设上缺少专项资金,银行对小城镇的贷款严重不足,又受到国家宏观调控规模的限制,加快适应小城镇发展和建设的金融、投资体制改革,有效地通过中期信贷的方式解决小城镇发展过程中启动资金不足和投资主体过于分散的问题,是小城镇改革中的一项重要内容。

7. 在小城镇尚未建立完整、科学的统计指标体系和信息系统。

二、小城镇改革试点的政策实施纲要

针对上述小城镇发展中存在的问题,中国国家体改委和建设部等 11 个国务院部委制定了一整套的改革政策,并在全国 20 个省选择了 57 个小城镇进行综合配套改革试验。

这些小城镇综合改革试点的选择主要基于以下条件:①具有良好的地理位置和区位条件;②小城镇的各项经济和社会发展指标应达到一定的支撑条件,其中一般情况下财政年收入应在 800 万到 1500 万元之间,农民年人均纯收入应在 1500 到 2200 元之间;③小城镇的市场发育程度较好;④小城镇应具有自己的主导产业;⑤小城镇所在地的各级政府官员应具较强的改革意识等。

(一)小城镇改革试点的目标

——探索一条适合中国国情的农村城市化发展道路；

——通过政策引导，塑造有利的投资环境，促进生产要素向小城镇集中；

——通过小城镇吸纳过多的农村劳动力，减少农村人多地少的矛盾，减缓农村剩余劳动力在全国大范围地流动带来的一系列社会问题；

——在小城镇率先建立符合社会主义市场经济体制要求的新体制，使之成为国民经济新的增长点；

——使小城镇成为为农业服务的中心和载体。

(二)改革试点的主要政策

1. 建立适应社会主义市场经济体制要求的新型小城镇政府管理体制。按照“小政府、大服务”的目标和“政企分开、政事分开”的原则，强化镇级政府的服务职能。政府功能主要是强化税收的征管，制定发展规划、协调经济行为、根据现行法律实行监督、确保国家宏观政策的实施以及进行公共设施的建设等。并赋予小城镇政府必要的经济管理权和行政管理权。

2. 改革建设方式，改变小城镇建设中的自发、分散的建设方式，从镇情出发，制定科学的总体规划，实行统一规划、统一征地、分片开发、配套建设。

3. 建立小城镇建设的多元投资机制。通过政策引导，促进政府、社会和个人参与小城镇开发的积极性。改变小城镇公共基础设施的建设单一靠财政拨款的老路，通过制定相应的改革政策，向政府投资、社会集资、农民带资、招商引资等多渠道、多元化的方向发展。

4. 进行小城镇户籍管理制度改革。改革和完善户籍管理制度的重点就是要改革小城镇户口迁移制度，建立以居住地划分城镇人口和农村人口，以职业划分农业人口和非农业人口的户籍登记制度，如实反映公民的居住和身份状况的本来面目，实现城乡户口

一体化管理。

5. 建立新的小城镇土地管理制度和有偿使用的集体土地内部流转制度。根据小城镇土地利用总体规划、建设规划和年度建设用地计划,统一征地,按项目用地分次依法划拨和出让。从保护耕地出发,制定农村非农建设用地规划,建立基本农田保护区制度;对乡镇企业用地和小城镇建设用地,采用有偿使用的原则;农民入城镇定居后,应采取交回或有偿转让承包地和宅基地的办法,促进土地的适度规模经营。

6. 建立机构完整、职能健全的镇一级财政。按分税制的要求,建立和完善镇一级财政管理体制,设立镇级金库,建立完整统一的预决算制度。规范各项收费来源,由镇财政统管收支;试行“费改税”改革试点,从制度上约束乱摊派、乱收费现象。财政支出要明确用于小城镇公用设施的建设和维护的比例。

7. 建立新的社会保障制度。探索建立统一管理的社会保障机制。保险的形式主要采取个人帐户加社会统筹的办法。建立政事分开、管理统一、面向全社会的新型社会保障管理体制。

8. 深化乡镇企业的产权制度改革。在试点地区推行股份合作制,明晰乡镇企业的产权关系,促进乡镇企业的规范发展和向现代企业制度过渡。采取适当措施和通过利益的导向,引导乡镇企业集中连片发展,限制乡镇企业的分散建厂,对于已经分散的村办企业,通过改造、联合、兼并等办法逐步向小城镇集中。

9. 抓好小城镇的市场培育。建立适应当地经济发展特点的商品市场和专业批发市场,以市场促进小城镇周围的农村经济发展和带动乡镇企业的发展。把市场建设纳入城镇发展规划,在征用土地、建设资金和税收等方面要给予优惠。

10. 以小城镇为载体,建立健全小城镇为农服务体系。依托小城镇加强和完善农村社会化服务,把小城镇作为农村社会化服务组织的载体。发展各种市场中介组织,搞好农村社会化服务体系建

织。探索建立多种形式的农业推广和农民培训中心,鼓励以小城镇为基地发展农村专业技术协会。

11. 建立和完善小城镇的金融服务组织。鼓励金融机构向小城镇延伸建立分支机构、储蓄网点,开展商业金融业务。规范和发展农村各种合作基金组织,发挥它们在促进小城镇建设、发展乡镇企业和农业方面的积极作用。

12. 建立和完善小城镇科技管理与服务体系。促进科研机构、高等院校及大中型企业为小城镇提供人才、技术、信息等多种服务,将“星火计划”优先引向试点小城镇,同时,提倡外来的投资开发公司对小城镇的乡镇企业进行项目投资,促进小城镇的乡镇企业的产业结构和产品结构向高层次发展,使小城镇成为带动周围农村经济与社会发展的技术和信息中心。

13. 加快小城镇的统计指标体系和信息系统的建立。在试点小城镇建立规范的统计监测指标体系和有利于城镇规划建设的信息系统。

以上改革政策的实施为试点小城镇提供了充分的发展潜力,并通过投资环境的塑造提高了投资回报的可靠程度。目前中国农村小城镇的基础设施普遍比较落后,难以支撑对大量农村过剩劳动力的吸收,因此急需充足的启动资金投入小城镇的基础设施建设。我们相信,在我们 11 个部委所进行的综合改革试点运行过程中,一定会创造出更适宜于小城镇发展的政策环境,并通过这些试点小城镇的示范作用,带动整个中国农村小城镇的迅速发展。

我们借此机会也衷心希望在座的国际和国内的金融界和企业界人士,积极参与我们的小城镇综合改革试点工作,并予以充分的支持。

中国小城镇建设的发展背景近年来的 实践及政策措施

建设部副部长 毛如柏

中国小城镇建设国际研讨会今天在这里开幕了。首先,我代表中华人民共和国建设部热忱欢迎远道而来的贵宾、各国的朋友以及各行各业的专家。希望大家在京期间工作顺利、生活愉快、身体健康。

对小城镇建设问题进行国际性研讨,在中国尚属首次。蓬勃发展的中国城乡经济和急剧变迁的农村社会结构迫使我们认真地考虑这一个战略性问题。10多年来在城市化进程中对发展小城镇所进行的多方面的政策研究和广泛的社会实践为这次研讨会提供了丰富的素材。因此,这次会议的时机是成熟的。

在中国,居民点体系像一座“金字塔”,由大中小城市、各种各样的镇以及星罗棋布的农村居民点构成。小城镇指的是依法设立的建制镇和农村集镇(通常为乡人民政府所在地),有时也泛指到20万人口以下的小城市。因为它们属于居民点体系的中间环节,因此具有城乡二元的特征。人们常称之为“城市之尾”、“乡村之首”。正是这个特征使得它们在乡村工业化和城市化的进程中发挥着日益重要的作用。

下面,我就中国小城镇建设的发展背景、近年来的实践、政策措施以及与各相关政策的关系作一个发言。

一、发展背景

1949年,中华人民共和国成立。为了巩固新生政权,医治战争

创伤和摆脱帝国主义国家封锁，中国政府既要致力于解决国民的温饱问题，又要快速推进国家工业化以实现民族独立和富强。由此确定了以保障人民基本需要，实现社会均等为内容的社会稳定政策和优先发展重工业的产业政策。为了实现这一战略，在城市实行了严格的户籍制度、口粮配给制度以及就业由国家包下来的做法；在农村则通过人民公社体制，从口粮供给、工分分配和户籍管理等方面把农民固定在土地上。虽然这种高度集中的计划经济体制曾为稳定中国社会和建立重工业体系作出过贡献，但随着农村经济体制改革的深化，它逐步变为阻碍乡村经济社会进一步发展的桎梏。因此，大量小城镇没有大的发展。

1979年，中国共产党召开了十一届三中全会。会议确定首先对农村经济体制实行重大改革，废除人民公社制度，实行多种形式的家庭联产承包责任制。这一改革使农民从过度集中的体制中解脱出来，极大地调动了他们的生产积极性，从而促进了农村经济的蓬勃发展。农村改革的成功为小城镇发展打下了基础。

农村改革的成功不仅解决了11亿多人的吃饭问题，同时还引发了乡镇企业的“异军突起”。目前，乡镇企业已成为我国农村经济的主体产业，成为发展农村社会主义市场经济的强大支柱和整个国民经济的重要组成部分。据统计，到1994年底，全国已拥有2495万个乡镇企业，职工1.2亿人，总产值达42588亿元，创利润2572亿元。这就为小城镇的建设提供了更重要的物质保障。

农村改革虽然改善了农民的生活水平，增强了农村的经济实力，但也带来了许多新的矛盾和问题。这些矛盾和问题已突破了农村的范围，需要通过城乡协调改革，进一步完善宏观调控体系，在更大范围内更高层次上进行资源重新配置来解决。加强小城镇建设正是在这个背景下提出的。

优先发展小城镇有三个重要的理由。一是发展现代化农业、进一步提高农民收入，需要加强小城镇建设。因为现代化农业的发展一要靠科技的投入，二要靠规模经营，科技的投入需要作为农村中

心的小城镇提供,规模经营导致大量农村富余劳动力的转移。建设小城镇,改善基础设施和投资环境,有利于发展二三产业,增加就业机会。

二是农村的工业化需要加强小城镇建设。乡镇工业的发展改善了农村条件,增加了农民收入。但由于布局分散,导致基础设施难以配套,信息不灵、交通不便,这就增加了生产成本、扩散了污染。加强小城镇建设,提倡乡镇企业相对集中、连片发展,有利于克服上述问题,提高规模效益。小城镇是乡镇企业的发展基地。

三是城市化水平的提高也需要加强小城镇的建设。中国实行改革开放以来,经济高速发展,工业化程度不断提高。工业产值与农业产值的比率已由建国初期的 3 : 7 转变为 7.5 : 2.5,但城市人口与农村人口的比率仍为 2.8 : 7.2,停留在建国初期的水平上。乡村城市化滞后于工业化。据有关部门估计,到 2000 年的 5 年内,中国还有 2 亿农村剩余劳动力需要解决就业问题。如为之建设大中城市,需 100 万人口的城市 200 个或 50 万人口的城市 400 个。这是不可能的。因此,只能是一部分进入大中城市补充和发展二三产业,更多的是依托乡镇企业就地就近进入小城镇。

此外,小城镇还是商品集散地,可以把城乡两个市场结合起来,在城乡商品流通中起着桥梁和纽带作用;小城镇也可看作农村一定区域内的经济、政治、文化和信息服务中心,对农村经济发展和社会进步都发挥着促进作用。

二、建设实践

小城镇的规划建设管理是建设部的职责。早在 80 年代初,为了适应解决了温饱问题的广大农民改善居住条件以及农村产业结构调整迫切需要,当时的国家建委及城乡建设环境保护部就在全中国范围开展了小城镇及农村居民点的规划编制工作。到 1994 年底,全国 95% 的小城镇编制了建设规划,使小城镇建设从自发状态走向了有组织按规划的有序发展状态。与此同时,一个从中央到

地方的管理网络已经建立。目前,每一个小城镇基本上都有人负责建设的管理工作。中央政府还十分重视建设立法工作,一批有关小城镇建设的法规近些年出台。1990年全国人大通过了《城市规划法》并于同年开始实施;1993年国务院颁发了《村庄与集镇规划建设管理条例》;1995年6月我部颁发了《建制镇规划建设管理办法》。这些法规使小城镇规划建设管理工作纳入了法制轨道。

10多年来,小城镇各项建设得到长足发展。全国目前有各类小城镇5万个。建制镇数量大大增加,1983年全国有建制镇2700多个,1994年增加到1.6万多个。1978年至1994年,新建村镇住宅97亿平方米,人均建筑面积达21平方米。新建小城镇道路26.5万公里,安装路灯近90万盏,铺设排水管道81379公里。建设自来水厂21040个,日供水能力1752万吨,自来水受益人口9186万人,受益率达61%。建成公共绿地28490万平方米,人均公共绿地面积达2平方米,建成公园1568个,公共厕所13.8万个,98%的小城镇通了电。目前,在中国农村,特别是在沿海发达地区,一座座面貌一新的小城镇如雨后春笋,生气勃勃。小城镇建设正在发挥日益明显的作用:①近百万家具有一定规模的乡镇企业集中到小城镇,成为乡镇企业发展的载体;②建成农村各类市场近5万个,市场商品交易额达4400亿元,成为城乡两个市场联结的纽带和桥梁;③吸纳农村剩余劳动力6000万人进镇务工经商,成为农村剩余劳动力转移的“蓄水池”;④兴建了大量的文化、教育、卫生等设施,如文化中心(站)4.6万个、医院4.5万个,成为农村两个文明建设的基地。

由于我国地域辽阔,各地情况千差万别,5万个小城镇不可能同时建设起来,因此建设部的工作思路是突出重点,抓好一批小城镇建设试点。这些试点体现以下几项原则:①小城镇建设要体现在县域、市域或更大的范围内合理布局、各具特色的原则;②小城镇建设与经济社会发展相协调的原则;③小城镇建设要体现节约耕地的原则,尽可能不占耕地、少占耕地和充分利用山地、荒地、薄

地；④小城镇建设中要十分注意保护生态环境和美化绿化环境的原则。

按以上原则，我部还要求全国 2200 个县，每县重点抓好 1—2 个镇的建设。这样，全国将有 3000 至 5000 个小城镇会加快发展。我们拟把发展小城镇的重点放在沿路、沿河、沿海和沿边境等地理位置和交通条件较好、资源丰富、乡镇企业有一定基础或农林批发和专业市场初具规模的小城镇。并设想，到 2000 年把现有小城镇的 20% 即 10000 个、到 2010 年把 36% 即 18000 个小城镇建成为布局合理、设施配套、功能齐全、交通方便、环境优美、各具特色的小城镇。

根据这个思路，建设部正在实施“625”试点工程。“6”指的是选取了 6 个城市化试点县(市)，研究在县(市)域范围内，通过乡镇二三产业发展引起的产业结构调整、农村剩余劳动力的转移及小城镇布局和发展的规律性，探索具有中国特色的乡村城市化道路。“2”指的是两个较大范围的试点地区，即京津唐地区、湖北与河南两省交界的襄樊—南阳地区。目的在于探讨大城市郊区和中部经济发展处于中等水平以及粮食高产区小城镇建设的途径。“5”指的是 500 个不同类型的试点小城镇。现已完成选点，正在组织实施技术指导。

三、政策框架

中国政府十分重视小城镇发展战略。作为国务院主管全国建设工作的建设部始终把小城镇列为工作的重点。国家财政部近 10 年来为支援村镇规划编制工作投入了 1.6 亿元，中国人民银行提供的由中国农业银行经办的小城镇建设贷款 13 亿元。经过 10 多年努力，已摸索出比较完备的一套政策措施。在此基础上，我们按照“积极引导、稳步发展”的原则，提出“统一规划、合理布局、因地制宜、各具特色、节约用地、优化环境、综合开发、配套建设”的小城镇建设方针，要求从实际出发，因地制宜，量力而行，按照城市化、